



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX**  
**ILMO. SR. ALCALDE**

**Asunto: Pavimentación/ Deficiencias**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1466/2024**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la deficiente pavimentación de la Calle XXX de la localidad de XXX, perteneciente a su municipio.

Según manifestaciones del autor de la queja, esta calle presenta evidentes deficiencias con baches y material suelto, lo que provoca una grave inseguridad a los vecinos y visitantes por el riesgo de caídas y otro tipo de situaciones, lo que se agrava en horario nocturno por las carencias que presenta el alumbrado público instalado en la zona (cuya situación es objeto del expediente 1467/2024).

Al parecer, los vecinos han reclamado por escrito la adecuada pavimentación de esta calle, sin que hasta el momento su solicitud haya sido atendida, razón por la que se requiere la intervención de esta Defensoría.

Iniciada la investigación oportuna, se ha recibido informe municipal en el que se aclara que la vivienda que motiva la queja se construyó en un emplazamiento aislado, denominado “XXX”, mediante licencia urbanística concedida en 2018, y que, en aplicación de la legislación urbanística vigente, dicha actuación obliga a la promotora a costear los servicios de urbanización necesarios para dotar de este servicio a su propia vivienda.

A la vista de la información recabada debemos efectuar una serie de consideraciones a esa Administración local.

El artículo 20.1.e) de la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León, dispone que: “1. Los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma, en las siguientes materias: e) Parques y jardines; pavimentación y conservación de vías y



caminos”. Más clarificador es el artículo 21 cuando establece lo siguiente: “1. Se considera de interés general y esencial para la Comunidad Autónoma que todos los municipios integrados en la misma, solos o asociados, presten a sus vecinos, en condiciones de calidad adecuadas, los servicios mínimos establecidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. 2. Los municipios de Castilla y León están obligados respecto a sus vecinos a realizar una prestación de estos servicios en condiciones de igualdad, con independencia del núcleo en el que residan. 4. La prestación homogénea de los servicios mínimos constituye un objetivo a cuya consecución se dirigirán preferentemente las funciones asistenciales y de cooperación municipal de las Diputaciones Provinciales, así como la coordinación y ayudas de la Comunidad Autónoma”.

Por otro lado, en el artículo 22 de la Ley 1/1998 se prevé una excepción a lo anterior cuando dispone: “1. Los municipios podrán ser temporalmente dispensados por la Junta de Castilla y León de la obligación de prestar determinados servicios mínimos, a solicitud de los respectivos Ayuntamientos, fundada en las siguientes circunstancias: a) que, por sus características peculiares, resulte imposible o muy difícil el establecimiento o adecuada prestación de dichos servicios por el propio municipio”.

Como recuerda la STSJ de Castilla y León, sede en Burgos, de 9 de abril de 2010: *“(...) la Jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha pronunciado con reiteración sobre la prestación obligatoria por los Ayuntamientos de los mencionados servicios mínimos o básicos; y así el T.S., por ejemplo, cuando se pronuncia por el suministro de agua (lo que puede ser perfectamente extensible a los servicios de alumbrado público y pavimentación por ser también servicios mínimos y básicos de obligada prestación) en la sentencia de la Sala 3ª de fecha 22 septiembre de 2004 argumenta al respecto lo siguiente: “El derecho de los vecinos de un término municipal a obtener suministro domiciliario de agua potable para el consumo humano, cierto es que no puede ser puesto en tela de juicio. Así lo establece claramente el artículo 26.1 a) de la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 al hacerlo figurar como obligación mínima municipal, ya sea de modo directo, ya en régimen de asociación con otros municipios. Y el artículo 18.1 g) de la misma Ley constata la facultad de los vecinos del término municipal de exigir las prestaciones, o el establecimiento de los servicios en su caso, que formen parte de las competencias municipales de carácter obligatorio. Constituye, pues, una obligación legal directamente exigible por los interesados (...) Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de las condiciones concretas de su establecimiento, o del deber de contribuir a sufragar la carga económica que ello suponga”.*

Por lo tanto, el derecho al establecimiento y prestación de los servicios públicos obligatorios, entre los que se encuentra la pavimentación, es un derecho que se reconoce



de manera incondicional (“en todo caso”, y “en todos los municipios”, dice la LBRL) en el sentido de que todos los vecinos tienen reconocido el derecho al establecimiento del servicio si no existe, y el derecho a su utilización en el caso de que exista, sin que, correlativamente, la Administración tenga libertad o discrecionalidad alguna para crear o no el servicio, al margen de que puedan acometer el servicio “por sí o asociados” (art. 26.1 de la LBRL), acudir a cualesquiera fórmulas o medios de gestión reconocidos por la Ley (art. 85.2 de la misma LBRL), y financiar el servicio a través de los recursos económicos que estimen por conveniente (artículo 105.2 LBRL), lo que no afecta a la exigibilidad misma de establecimiento y prestación del servicio más allá de la solicitud de exención o dispensa legal de la obligación.

Por lo demás, tratándose de la prestación de servicios de carácter obligatorio, la posibilidad misma de su cumplimiento goza de presunción legal que, como hemos visto, debe destruirse solicitando la dispensa a la Comunidad Autónoma, lo que en este supuesto, no nos consta que haya ocurrido.

Por otro lado y tal y como afirma con rotundidad la sentencia que hemos citado:

*“(…) a) Con carácter general: 1) que en la noción de servicio público van incorporados los principios de igualdad de acceso por los usuarios y de generalidad en la prestación, de modo que allí donde exista necesidad de servicio es el Ayuntamiento quien debe intervenir; 2) que los preceptos del ordenamiento jurídico relativos al carácter obligatorio de determinados servicios públicos cuya prestación a cargo de los municipios se establece “en todo caso” y “en todos los Municipios” ex artículo 26.1 a) de la LBRL, no condicionan la obligación municipal de la prestación al previo cumplimiento de las cargas urbanísticas a que hubiera habido lugar, insistimos, una vez reconocido por el Ayuntamiento la clasificación de la parcela de la actora tras la modificación puntual de las Normas Subsidiarias como suelo urbano consolidado; y 3) que la titularidad pasiva de las obligaciones urbanísticas que corresponden a los propietarios de suelo no se equipara miméticamente con la titularidad activa del derecho de los vecinos a exigir “la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio” ex artículo 18.1 g) de la LBRL, pues ni los vecinos tienen que ser necesariamente propietarios de suelo -basta con estar empadronados en el municipio-, ni los vecinos titulares del derecho tienen porqué estar empadronados precisamente en la vía pública para la que solicitan el servicio, pues, por definición, el alumbrado, pavimentación y alcantarillado, son servicios que benefician al conjunto del vecindario que transita por el casco urbano”.*



En relación con la cuestión de si es el Ayuntamiento o son los promotores de la edificación situada en la Calle XXX de XXX los que tienen el deber de ejecutar y sufragar las actuaciones precisas para que exista una adecuada pavimentación en la calle en cuestión, debemos indicar que en el art. 17.1 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL), se reconoce que: *“Los propietarios de terrenos clasificados como suelo urbano o urbanizable que tengan ordenación detallada, tienen derecho a urbanizar sus parcelas para que alcancen o recuperen la condición de solar, y a edificar sus solares, en las condiciones que señale en cada caso la normativa urbanística”*.

Más concreto, el art. 18.2 de la LUCyL dispone que:

*“Los terrenos clasificados como suelo urbano o urbanizable con ordenación detallada no podrán ser destinados a los usos permitidos por el planeamiento hasta haber alcanzado la condición de solar, salvo que se autorice la ejecución simultánea de la urbanización y la edificación, con las garantías que se determinen reglamentariamente. En los mismos términos, se podrá autorizar la ejecución de la urbanización por fases”*.

Dichos preceptos se desarrollan en el art. 41.1 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL), al precisar que: *“Los terrenos clasificados como suelo urbano consolidado no pueden ser destinados a los usos permitidos por el planeamiento hasta alcanzar la condición de solar, una vez cumplidos los deberes de urbanización y cesión previstos en el apartado anterior. No obstante, la licencia urbanística puede autorizar la ejecución simultánea de la edificación y la urbanización, o bien por fases, conforme al artículo 214”*.

En este sentido, el artículo 69 del RUCyL dispone que los propietarios de terrenos que tengan la condición de suelo urbano tienen los siguientes derechos:

a) A completar o rehabilitar la urbanización de sus terrenos a fin de que alcancen o recuperen la condición de solar.

b) A edificar los terrenos que tengan la condición de solar con las condiciones establecidas en los artículos de esta sección y en los instrumentos citados en el artículo 21.2.

Y el artículo 70 RUCyL añade que el ejercicio de los derechos establecidos en el artículo anterior requiere que previamente se obtenga licencia urbanística y se cumplan los siguientes deberes, si bien la licencia puede autorizar la ejecución de la urbanización de forma total o parcialmente simultánea a la edificación:



a) Deber de urbanización: los propietarios deben completar o rehabilitar la urbanización de sus terrenos a fin de que alcancen o recuperen la condición de solar, costeando todos los gastos de urbanización necesarios para completar o rehabilitar los servicios urbanos y regularizar las vías públicas existentes, y ejecutando en su caso las obras correspondientes.

b) Deber de cesión: los propietarios deben ceder gratuitamente al municipio los terrenos necesarios para regularizar las vías públicas existentes, entendidos como las superficies exteriores a las alineaciones que en su caso señalen los instrumentos citados en el artículo 21.2. En defecto de alineaciones, debe cederse la superficie necesaria para que la nueva construcción se sitúe al menos a 2 metros del eje de la vía pública.

c) Deber de edificación: los propietarios deben edificar sus solares con las condiciones señaladas en los artículos de esta sección y en la licencia urbanística.

Todas estas previsiones se completan en los arts. 213.3.a) y 214 del RUCyL; el primero dispone al respecto lo siguiente: *“Al otorgar la licencia urbanística, el Ayuntamiento debe imponer al propietario solicitante las condiciones que resulten necesarias, de entre las siguientes, para asegurar que la parcela alcance o recupere la condición de solar: a) Costear las obras de urbanización necesarias para completar o rehabilitar los servicios urbanos, incluida la conexión con las redes municipales, y para regularizar o rehabilitar las vías públicas existentes, conforme a las alineaciones fijadas en el planeamiento urbanístico”*.

Y sobre la urbanización y construcción simultánea dispone el art. 214: *“Cuando se pretenda la ejecución simultánea de la urbanización y de las construcciones e instalaciones permitidas por el planeamiento urbanístico se aplican las reglas señaladas en el artículo anterior; y además las siguientes: a) El proyecto técnico a presentar con la solicitud de licencia debe programar de forma conjunta y coordinada la ejecución de la urbanización y de las construcciones o instalaciones cuya ejecución se solicite. b) En la solicitud de licencia urbanística debe constar expresamente que el solicitante se compromete a: 1º- Ejecutar simultáneamente la urbanización y las construcciones e instalaciones permitidas por el planeamiento urbanístico. 2º- No utilizar las construcciones e instalaciones ejecutadas hasta que la urbanización haya sido recibida. 3º- Establecer las condiciones anteriores en cualesquiera cesiones del derecho de propiedad o de uso que se efectúen para la totalidad o partes de las construcciones e instalaciones ejecutadas”*.

Por lo que respecta al concepto de solar, el art. 22.1 de la LUCyL señala que:



*“Tendrán la condición de solar las superficies de suelo urbano legalmente divididas, aptas para su uso inmediato conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico, urbanizadas con arreglo a las alineaciones, rasantes y normas técnicas establecidas en aquél, y que cuenten con acceso por vía pavimentada abierta al uso público y servicios urbanos de abastecimiento de agua potable, evacuación de aguas residuales a red de saneamiento, suministro de energía eléctrica, alumbrado público, así como con aquellos otros que exija el planeamiento urbanístico, en condiciones de caudal y potencia adecuadas a los usos permitidos”.*

Pues bien, en el caso analizado, el terreno en el que se realizó la edificación es suelo urbano, según hemos podido verificar al examinar las NUT León y los planos de ordenación que en dichas normas se incorporan (en concreto el plano nº XXX).

No consta que la licencia de construcción de este inmueble quedara condicionada a la urbanización simultánea del vial, pues de ser así no se habría otorgado la licencia de primera ocupación. Por esta razón no se puede sostener con fundamento que los promotores de la edificación tengan pendiente la obligación de urbanización, ya que no parece que dicha obligación les haya sido exigida a ser otorgada la licencia, ni tampoco que se haya efectuado actuación alguna con posterioridad por esa Corporación para que se llevara a efecto la pavimentación cuya falta ahora se denuncia.

En este sentido la STSJ Castilla y León de fecha 7 de abril de 2017 señala que:

*“(…) En nuestro caso, reconocida la naturaleza de suelo urbano consolidado de la parcela, que no tiene la condición de solar, donde la actora tiene su vivienda, debe mantenerse el mismo criterio recogido en la citada sentencia de esta Sala; significando que la semejanza entre el supuesto enjuiciado en la citada sentencia y el ahora debatido se advierte aún con más nitidez en el resultado de las aclaraciones al informe pericial prestado por el Arquitecto (...), habiendo indicado el perito que en el ejercicio de su actividad profesional, en relación a las parcelas referidas con calificación de suelo urbano consolidado, que no tenían la condición de solar, han obtenido licencias de obra para la construcción de viviendas, sin obstáculo alguno por parte del Ayuntamiento” (El subrayado es nuestro).*

En definitiva, la falta de constancia en la licencia otorgada de una obligación expresa de urbanizar impide trasladar ahora al promotor de la edificación el deber de ejecutar o costear el acondicionamiento del vial, cuya titularidad y uso son públicos, y cuya conservación, por tanto, compete en exclusiva a ese Ayuntamiento. La Calle XXX forma parte del viario del núcleo de XXX y, como tal, está sometida a los deberes de conservación, mantenimiento y adecuación funcional que, de forma ineludible, corresponden a esa Administración municipal.



Con todo, como seguramente V.I. conoce para realizar obras en infraestructuras locales se ha creado un sistema de ayudas financieras para las inversiones necesarias a estos fines, las cuales se benefician del régimen de Cooperación Provincial y de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

La LBRL en su artículo 26.3 señala que la asistencia de las diputaciones a los municipios prevista en el artículo 36 se dirigirá, preferentemente, al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, añadiendo el artículo 36.2 b) que la Diputación debe asegurar el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios obligatorios de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios, especialmente con los de menor capacidad económica y de gestión.

Por último, cabe recordar que el artículo 16 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007 de 30 de noviembre) señala que los poderes públicos de Castilla y León deben orientar sus actuaciones de acuerdo con los principios rectores recogidos en el mismo y así, en el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de determinados objetivos, entre los que se encuentran la prestación de unos servicios públicos de calidad (artículo 16.1) y la modernización y el desarrollo integral de las zonas rurales de Castilla y León, dotándolas de infraestructuras y servicios públicos suficientes (artículo 16.10).

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**PRIMERA:** Que por parte de la Corporación Municipal que V.I. preside se articulen los mecanismos necesarios para ejecutar, sin más demora, la pavimentación del tramo urbano de la C/ XXX de la localidad de XXX que aún se encuentra pendiente, garantizando así la adecuada prestación de este servicio público obligatorio a todos los usuarios de esa calle.

**SEGUNDA:** Que, en su caso, se incluya esta vía pública en el calendario de actuaciones prioritarias de esa Corporación en relación con este tipo de infraestructuras, asegurando así el cumplimiento de un básico principio de igualdad entre todos los vecinos de su municipio, solicitando si lo considera preciso de las ayudas externas que eventualmente pueda obtener, en la línea de lo que hemos indicado ut supra.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López

**NOTA IMPORTANTE:** No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico ([procurador@procuradordelcomun.es](mailto:procurador@procuradordelcomun.es)) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica ([pccyl.sedelectronica.es](http://pccyl.sedelectronica.es)). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).