EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ZAMORA
ILMO. SR. PRESIDENTE

Asunto: Acondicionamiento y refuerzo del firme de la Carretera del Caracol

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 **246/2024**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hace alusión a las dudas e inseguridad generadas en torno a la titularidad y régimen jurídico de la denominada *"Carretera del Caracol"*, vía que comunica las localidades de Benavente y Alcubilla de Nogales, y a su deficiente estado de conservación, habiéndose aprobado un Proyecto de acondicionamiento y rehabilitación de su firme, a cargo de una subvención otorgada al Ayuntamiento de Benavente por esa Diputación provincial de Zamora.

Según manifestaciones de la persona autora de la queja, *"durante muchos años no ha estado claro que administración era titular de la vía"*, existiendo antecedentes en los que se había atribuido a la Diputación provincial de Zamora la titularidad de la carretera. En este sentido, refiere la persona reclamante que existió un acuerdo en virtud del cual esa Diputación se comprometió a acondicionar la carretera al 50 %, para que posteriormente pasara a ser de titularidad municipal, sin embargo, dichas obras nunca llegaron a ejecutarse en esos términos.

En definitiva, la controvertida titularidad de la referida vía adquiere una especial relevancia, habiendo sido solicitada la intervención de esta Procuraduría ante la necesidad de determinar qué Administración debía asumir los costes y correspondientes competencias de conservación, mantenimiento y actuación sobre la misma, cuestionando la persona que presentó la queja que pudiera destinarse financiación pública municipal a una infraestructura cuya titularidad no era cierta.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, se solicitó información al Ayuntamiento de Benavente y, posteriormente, a esa Diputación provincial de Zamora, en relación con las cuestiones planteadas en aquella, interesando de ambas Administraciones la aportación de los antecedentes y de los informes jurídicos y técnicos

que permitieran aclarar la titularidad de la vía y, en su caso, las medidas necesarias para garantizar su adecuada conservación y la seguridad de sus usuarios que por ella circulan.

En atención a dicha petición de información se remitieron diversos informes, adjuntando documentación relacionada con la problemática objeto de queja, debiendo destacar los siguientes:

- Decreto de la Alcaldía de Benavente de junio de 2015, emitido como consecuencia de la remisión por esa Diputación provincial de Zamora de un Proyecto de acondicionamiento y refuerzo del firme de la Carretera del Caracol, en el cual se reconocía la plena posesión y se ponían a su disposición los terrenos necesarios para la ejecución de la obra, comprometiéndose el Ayuntamiento a asumir la conservación y mantenimiento *«una vez entregadas las obras»*.

- Certificado de la Secretaría General de esa Diputación provincial de Zamora haciendo constar que en el Inventario de Bienes Provincial no figura ningún bien con la denominación *«Carretera del Caracol ZP 1511 en Benavente»*. En cambio, en el mismo Inventario sí figura, con el número 10264, la carretera ZA-P-1511 Benavente-Arrabalde-Alcubilla-Villageriz-Fuente Encalada.

- Informe técnico emitido por el Jefe del Área de Obras de la Diputación, en el que se aclara que la denominación coloquial *«Carretera del Caracol»* se refiere al tramo de vial paralelo al Parque de la Mota, en el entorno de la antigua estación de ferrocarril, mientras que la carretera provincial ZA-P-1511, de acuerdo con el Catálogo de la Red viaria de carreteras de esa Diputación de Zamora, tiene su origen en la rotonda donde confluyen la Cañada de la Vizana y la Avenida Donantes de Sangre, en el Barrio de Honduras. El informe concluye, por ello, que el tramo comprendido entre el Parque de la Mota y la antigua estación de ferrocarril no pertenece a la ZA-P-1511, ni a ninguna otra carretera de su titularidad.

- En la sesión celebrada el 2 de julio de 2025, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Benavente aprobó el proyecto técnico de la obra *«Rehabilitación del firme de la carretera del Caracol en Benavente»*, con un presupuesto de ejecución de 608.460,35 €, así como el correspondiente expediente de contratación, justificando la actuación en el avanzado deterioro del firme y el intenso tráfico soportado.

- El contrato de obras fue adjudicado por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 13 de agosto de 2025, por importe de 523.397,59 € y un plazo de ejecución de cuatro meses.

Durante la tramitación del expediente de queja, se ha aportado nueva información y diversas noticias de prensa que daban cuenta de la evolución de las obras, iniciadas en

octubre de 2025, encontrándose la carretera, en la actualidad, rehabilitada y abierta al tráfico rodado.

A la vista de lo informado, procedemos a formular las siguientes consideraciones:

En primer lugar, es necesario advertir que el tramo de carretera que es objeto de queja, habiéndose ejecutado las obras de *«Rehabilitación del firme de la carretera del Caracol en Benavente»*, a la vista de la información incorporada al expediente, entendemos que cumple con las condiciones legales de seguridad exigidas para permitir el tráfico rodado por la misma, habiendo el Ayuntamiento impulsado la ejecución del proyecto, mientras que esa Diputación ha participado mediante la financiación de la actuación, con Fondos de Cohesión Territorial, en el marco de sus competencias de cooperación económica con los municipios.

No obstante lo anterior, analizado el objeto y pretensiones de la persona que ha presentado la queja, resulta relevante para los ciudadanos conocer con certeza quien es la Administración titular de una carretera, pues será la competente de su mantenimiento, conservación, explotación, defensa, autorización de usos y, en general, del ejercicio de las potestades administrativas inherentes al dominio público viario, así como para conocer ante qué organismo han de formular sus solicitudes, reclamaciones o denuncias relacionadas con la vía.

Pues bien, debemos puntualizar que esta Procuraduría carece de competencias para dilucidar la titularidad pública, municipal o provincial, de la conocida *"Carretera del Caracol"*, toda vez que dicha competencia corresponde, en su caso, previa realización de las actuaciones de carácter administrativo, en relación con los bienes dominicales, exclusivamente a los Tribunales ordinarios que resulten competentes.

En todo caso, cabe recordar que la Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras de Castilla y León, dispone en su artículo 2 que la titularidad de las carreteras corresponde, según los casos, a la Comunidad Autónoma, a las provincias o a los municipios y demás entidades locales, precisando el artículo 4 que:

"1.- Constituyen las <u>redes de carreteras provinciales</u>, las carreteras que sirven de apoyo a las relaciones zonales entre los núcleos de población de dicho ámbito territorial y garantizan el acceso a estos, así como aquellas que complementan el sistema viario de las redes del Estado y de la Comunidad Autónoma.

2.- Constituyen las <u>redes de carreteras municipales</u> las que, discurriendo únicamente por un término municipal, no sean de titularidad de otro ente público".

En el caso que nos ocupa, debemos recordar que en el Acuerdo 18/2024, de 14 de marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Catálogo de la Red Viaria de Carreteras de la Diputación provincial de Zamora, se incluye la carretera ZA-P-1511, con el itinerario Benavente-Arrabalde-Alcubilla-Villageriz-Fuente Encalada, con una longitud total de 34,735 kilómetros. La documentación técnica provincial sitúa el comienzo efectivo de esta carretera en la rotonda del Barrio de Honduras, quedando fuera de la citada Red provincial el tramo urbano al que se viene denominando *"Carretera del Caracol"*. Sin embargo, el hecho de que un vial no esté incluido en el Catalogo de la Red provincial no exonera a las Administraciones implicadas de documentar de forma completa el título y su delimitación, como analizaremos más adelante, máxime cuando existe información contradictoria y se han generado dudas razonables sobre la situación jurídica de un bien de titularidad pública.

Es necesario advertir que la prolongación de una situación de incertidumbre sobre la titularidad y las responsabilidades inherentes a una vía pública, como la que es objeto de queja, resulta incompatible con los principios de seguridad jurídica, eficacia, responsabilidad, transparencia y cooperación interadministrativa que deben regir la actuación de las Administraciones públicas.

El artículo 9.3 de la Constitución Española garantiza, entre otros principios, la seguridad jurídica y la responsabilidad de los poderes públicos, que exigen que la actuación administrativa se lleve a cabo dentro de un marco competencial suficientemente cierto y previsible.

Asimismo, los principios generales de actuación administrativa recogidos en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: servicio efectivo a los ciudadanos, simplicidad y claridad, transparencia, racionalización y agilidad, buena fe y lealtad institucional, responsabilidad por la gestión pública, eficacia y cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas, entre otros, impiden que una cuestión competencial se mantenga indefinidamente, mermando la adecuada conservación de una infraestructura de uso público y, con ello, pudiendo poner en riesgo la seguridad de los ciudadanos.

Por su parte, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), se refiere en su artículo 6 a los principios relativos a los bienes y derechos de dominio público. Así, indica que la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones públicas se ajustará a los siguientes principios:

"a) Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

b) Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados.

c) Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de las razones de interés público debidamente justificadas.

d) Dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo.

e) ***Ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente ley u otras especiales otorguen a las administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad.***

f) ***Identificación y control a través de inventarios o registro adecuados****.*

g) ***Cooperación y colaboración entre las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias sobre dominio público".***

Procede, por tanto, que ambas Administraciones actúen de forma coordinada, analicen y contrasten formalmente todos los antecedentes de que dispongan, delimiten sus respectivos viarios y documenten el resultado en los instrumentos patrimoniales y sectoriales correspondientes, identificando sin ambigüedad qué Administración debe asumir en el futuro la conservación, la señalización, las autorizaciones, la defensa del dominio público y las eventuales responsabilidades derivadas del funcionamiento de la vía, tratando con ello de evitar que se mantengan las dudas que han dado origen a esta queja.

La Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras de Castilla y León, prevé mecanismos específicos para evitar que los cambios de titularidad se produzcan de manera informal, disponiendo en el artículo 5 que:

"*La titularidad de las carreteras incluidas en el ámbito de esta ley podrá modificarse mediante acuerdo de la Junta de Castilla y León, a propuesta de la consejería competente por razón de la materia, previo acuerdo de las administraciones interesadas e informe de la Comisión de Carreteras de Castilla y León, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 38".*

Por su parte, el artículo 38 de la Ley 10/2008 contempla la cesión a los Ayuntamientos de carreteras regionales o provinciales, o de tramos determinados de ellas, cuando concurran los presupuestos legalmente previstos; en concreto, que tengan la condición de tramo urbano y exista otra alternativa viaria que proporcione un mejor nivel de servicio. El expediente puede promoverse a instancia del Ayuntamiento o de la Administración titular de la carretera y debe ser resuelto por la Junta de Castilla y León; excepcionalmente, para las carreteras provinciales puede resolver la propia Diputación cuando exista acuerdo fehaciente entre las dos Administraciones interesadas.

Por lo tanto, el Ayuntamiento de Benavente y esa Diputación de Zamora deben de tener en cuenta que los compromisos de financiación, ejecución de la obra, puesta a disposición de terrenos o asunción material de tareas de conservación, no sustituyen al procedimiento legalmente previsto para modificar la titularidad de una carretera. La cooperación interadministrativa puede justificar que una Administración ejecute o financie actuaciones sobre una vía ajena, pero no permite presumir sin más un cambio de titularidad, que el ordenamiento lo somete a unos requisitos y procedimiento legalmente establecido.

Finalmente, debemos advertir que la seguridad jurídica exige que la titularidad de un bien quede expresamente documentada y una correspondencia clara entre la realidad física, el catálogo de carretas y los inventarios de bienes y títulos que acrediten la situación jurídica de la vía.

En este sentido el artículo 32 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, establece la obligación de inventariar los bienes y derechos integrantes del patrimonio público con el suficiente detalle para su identificación y para reflejar su situación jurídica y el destino o uso al que se encuentren dedicados. Si bien es cierto que el inventario no sustituye al oportuno título jurídico, si constituye un instrumento esencial para la correcta gestión patrimonial y para evitar situaciones de incertidumbre como la expuesta en el presente expediente.

En términos semejantes, el artículo 17 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, obliga a las Corporaciones locales a formar inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición. Para las vías públicas, su artículo 20 exige que consten los datos necesarios para su individualización, con especial referencia a sus límites, longitud y anchura, así como el título en virtud del cual se atribuye el bien a la Entidad, su destino y la fecha de adquisición. Los artículos 32 a 34 regulan, además, la autorización, rectificación, comprobación y aprobación de dichos inventarios.

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 esa Diputación provincial de Zamora, de forma conjunta con el Ayuntamiento de Benavente, en aplicación de los principios de cooperación, colaboración, coordinación, lealtad institucional y seguridad jurídica, se promuevan las actuaciones administrativas necesarias para clarificar y determinar expresamente la titularidad y régimen jurídico de la vía conocida como *«Carretera del Caracol»*, dejando constancia documental del título jurídico en virtud del cual

corresponda su titularidad a la Administración que resulte de dichas actuaciones, así como para su futuro mantenimiento y conservación, asegurándose que se cumpla las condiciones legales exigidas para permitir el tráfico rodado por la misma, en orden a garantizar la seguridad vial de personas y vehículos que por ella circulen,

SEGUNDA: Que, si del examen conjunto de los antecedentes, acuerdos, certificaciones e informes obrantes en el expediente, resultara necesaria una cesión o cambio de titularidad de todo o parte del vial, se proceda a su tramitación conforme al procedimiento previsto en la Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras de Castilla y León, evitando que la titularidad pueda entenderse alterada únicamente por actuaciones materiales, compromisos de conservación, financiación de obras o puesta a disposición de terrenos.

TERCERA: Que, en la presente y en actuaciones sucesivas financiadas con fondos públicos sobre infraestructuras cuya titularidad haya sido objeto de controversia o presente antecedentes contradictorios, se incorpore en los expedientes administrativos, una motivación jurídica suficiente que justifique expresamente la competencia de la Administración actuante y la plena disponibilidad jurídica del bien afectado.

CUARTA: Que en lo sucesivo, en aquellas actuaciones que afecten a infraestructuras de interés común, se refuercen los mecanismos de cooperación y coordinación institucional entre esa Diputación provincial y el Ayuntamiento de Benavente, de forma que la distribución competencial y patrimonial quede plenamente definida antes de la ejecución de las inversiones públicas.

QUINTA: Finalmente, recordar a esa Institución provincial y al Ayuntamiento de Benavente, en cumplimiento del principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución Española, su deber de inventariar los bienes y derechos integrantes de sus respectivos patrimonios públicos, con el suficiente detalle para su identificación y para reflejar su situación jurídica y el destino o uso al que se encuentren dedicados, manteniendo debidamente actualizados los mismo para evitar situaciones de indefinición o controversia sobre la titularidad de los bienes.

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 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