



AYUNTAMIENTO DE VILLANUEVA DE DUERO
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Mantenimiento de vía pública/ 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 **946/2026**, 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 existencia de posibles deficiencias en el estado de conservación y mantenimiento en que se encuentra el denominado Camino de Los Rosales, perteneciente a ese municipio.

Según se exponía, con fecha XXX de 2026 se habría puesto en conocimiento de ese Ayuntamiento el deficiente estado de dicho vial, indicando que el mismo presenta un pavimento de tierra y canto con numerosos socavones y desperfectos en diversos tramos, circunstancia que dificultaría especialmente la movilidad de las personas residentes en la zona, singularmente de aquellas con problemas de deambulación, personas de edad avanzada o usuarios de silla de ruedas, afectando, según se indica, a la accesibilidad y seguridad de quienes transitan habitualmente por el lugar.

Se señalaba igualmente que, en respuesta a una reclamación formulada, ese Ayuntamiento habría indicado que el ámbito se encuentra clasificado en el planeamiento municipal como suelo urbano no consolidado, considerando que corresponde a los propietarios asumir el coste de las obras de urbanización necesarias para que las parcelas alcancen la condición de solar. No obstante, se añadía en la reclamación que las parcelas afectadas figuran catastralmente como urbanas y soportan tributación por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana, entendiendo que ello justificaría una mayor intervención municipal respecto de las condiciones de accesibilidad y conservación del camino referido.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información a ese Ayuntamiento, el cual ha remitido informe de Alcaldía e informe técnico urbanístico.

En el informe municipal se señala, en síntesis, que en su momento se dio respuesta al escrito presentado con fecha XXX de 2026, concluyendo que no procedía la ejecución



de obras de pavimentación ni urbanización con cargo al presupuesto municipal mientras no se completara el correspondiente proceso de gestión y ejecución urbanística en el ámbito al que se refiere la queja.

Respecto de la referencia a la tributación por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana, el Ayuntamiento expone que la gestión de dicho impuesto se encuentra compartida con la Dirección General del Catastro, a la que corresponde la valoración catastral de los inmuebles, y considera que la clasificación catastral como urbana no altera la situación urbanística real del ámbito ni puede servir para justificar una intervención municipal en la urbanización del sector.

El Ayuntamiento sostiene que el Camino de Los Rosales constituye suelo urbano no consolidado pendiente de transformación urbanística y que las viviendas existentes se habrían construido en una situación urbanística irregular, sin que los propietarios hayan promovido los instrumentos necesarios para su regularización y desarrollo. En este sentido, se afirma que no se ha presentado ordenación detallada, ni proyecto de actuación, ni proyecto de urbanización, ni documentación relativa a la constitución de una Junta de Compensación, y que tampoco constan licencias de parcelación o segregación de las fincas.

En cuanto al informe técnico, en él se precisa que las Normas Subsidiarias Municipales de 1986 clasificaban la zona como suelo rústico común y que las Normas Urbanísticas Municipales aprobadas en mayo de 2007 clasificaron el denominado Sector 11 “Los Rosales” como suelo urbano no consolidado. Según se indica, las parcelaciones existentes datan de los años noventa y responderían a lotificaciones ilegales de terrenos rústicos, posteriormente ocupados mediante construcciones que habrían evolucionado desde casetas de aperos o merenderos hasta viviendas, algunas de ellas utilizadas como residencia principal.

El informe técnico municipal recuerda que la legislación urbanística atribuye a los propietarios de suelo urbano no consolidado los derechos y deberes propios de una actuación urbanística, entre ellos el reparto equitativo de beneficios y cargas, la cesión de terrenos dotacionales, la entrega del aprovechamiento correspondiente al Ayuntamiento y la ejecución y coste de la urbanización necesaria para que las parcelas alcancen la condición de solar. Añade que el sector se encuentra pendiente de ordenación detallada, proyecto de actuación con reparcelación y proyecto de urbanización, y que las cesiones previstas en la ficha del sector no se han materializado.

Asimismo, añade que las Normas Urbanísticas Municipales describen el Sector 11 “Los Rosales” como un ámbito completamente parcelado, con instalación de abastecimiento y saneamiento y suministro eléctrico aéreo, pero pendiente de las actuaciones de urbanización, reforma o transformación necesarias. Se subraya que, pese a



los contactos mantenidos en 2024 y 2025 con grupos de propietarios, estos habrían decidido esperar a las nuevas Normas Urbanísticas Municipales en fase de redacción antes de impulsar el desarrollo del sector.

El Ayuntamiento expone también que Villanueva de Duero padece desde hace décadas una situación urbanística irregular, con numerosos sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable delimitado pendientes de desarrollo, circunstancia que resulta especialmente gravosa para un municipio de limitada capacidad económica. Se indica que, debido a las precipitaciones de los últimos años, numerosos caminos del municipio se encuentran en mal estado y que la intervención municipal sobre determinados caminos podría generar un agravio comparativo respecto de otros sectores en situación semejante. No obstante, señala que, en función de sus posibilidades y con apoyo de subvenciones de otras Administraciones, el Ayuntamiento realiza periódicamente trabajos de reacondicionamiento en caminos.

Finalmente, concluye que la urbanización del Sector 11 debe ser costeada por los propietarios afectados, que el Ayuntamiento no debe asumir el coste de obras que forman parte del proyecto de urbanización pendiente y que la intervención municipal en el Camino de Los Rosales podría suponer la utilización de fondos públicos para atender obligaciones privadas, llegando a afirmarse que una actuación de mantenimiento o conservación con cargo al erario municipal podría comprometer la legalidad de la actuación municipal.

A la vista de la información recibida, procede efectuar las siguientes consideraciones.

En primer lugar, debemos recordar que legislación urbanística de Castilla y León distingue claramente entre el suelo urbano consolidado y el suelo urbano no consolidado, atribuyendo a este último una situación de pendencia o transformación que exige la ejecución de una actuación urbanística para completar la urbanización y permitir que las parcelas alcancen la condición de solar.

En este sentido, los artículos 17 y 18 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, así como los artículos 42, 43 y concordantes del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, atribuyen a los propietarios de suelo urbano no consolidado el derecho a participar en la ejecución de la actuación urbanística, pero también el deber de asumir las cargas que dicha actuación comporta, incluyendo la cesión de terrenos, la equidistribución de beneficios y cargas y el coste de las obras de urbanización necesarias.

Por tanto, no corresponde a los Ayuntamientos, con carácter general, sustituir a los propietarios en el cumplimiento de los deberes urbanísticos que les incumben, ni asumir



con cargo al presupuesto municipal la ejecución completa de la urbanización de un sector cuya transformación debe canalizarse mediante los instrumentos de planeamiento, gestión y ejecución previstos en la normativa urbanística.

Por otra parte, la clasificación catastral de los inmuebles como urbanos y la consiguiente tributación por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana no convierte automáticamente el ámbito en suelo urbano consolidado, ni desplaza las obligaciones urbanísticas que corresponden a los propietarios. La normativa catastral y la urbanística responden a finalidades distintas y no puede confundirse la naturaleza fiscal de un inmueble con el grado de cumplimiento de los deberes de urbanización exigidos por el planeamiento.

Ahora bien, sentado lo anterior, esta Institución no puede compartir la conclusión de que, en este caso, la existencia de un ámbito de suelo urbano no consolidado excluya toda posibilidad de actuación municipal provisional sobre el Camino de Los Rosales mientras la actuación urbanística no se desarrolle. De hecho, la cuestión planteada en la queja no se dirige a reclamar la urbanización completa del sector, sino que llama la atención sobre una situación material de deterioro de un camino o vial existente, que sirve de acceso efectivo a edificaciones habitadas de forma permanente y cuya deficiente conservación puede afectar a la seguridad y movilidad de las personas que lo utilizan.

Debe diferenciarse, por tanto, entre la ejecución de las obras de urbanización propias del sector —que corresponden a los propietarios conforme a la legislación urbanística— y las actuaciones provisionales o mínimas de conservación, seguridad y transitabilidad que puede adoptar el Ayuntamiento en un vial de su titularidad para evitar riesgos para las personas mientras no se complete el proceso urbanizador.

La reparación puntual de socavones, el perfilado o compactación de un tramo deteriorado, la eliminación de obstáculos peligrosos o la adopción de medidas mínimas para permitir el tránsito seguro por un camino no equivalen a ejecutar un proyecto de urbanización de este o de cualquier otro sector, ni a asumir las cargas urbanísticas de los propietarios. Son actuaciones de alcance limitado, proporcionado y provisional, dirigidas a evitar situaciones de riesgo en un espacio utilizado de hecho como acceso a viviendas.

Desde esta perspectiva, no puede aceptarse, en términos generales, que cualquier intervención municipal de mantenimiento provisional en el Camino de Los Rosales pueda constituir una actuación arbitraria o incluso prevaricadora, tal y como se afirma por el Ayuntamiento en su informe. La prevaricación administrativa exige, el dictado de una resolución arbitraria a sabiendas de su injusticia y no cabe identificar sin más con dicha figura penal una actuación municipal limitada a preservar la seguridad de las personas, garantizar una mínima transitabilidad o evitar accidentes, siempre que dicha actuación se



adopte de forma motivada, proporcionada, con carácter provisional y dejando expresamente a salvo los deberes urbanísticos que corresponden a los propietarios del sector.

El artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, atribuye a los municipios competencias propias en materia de urbanismo, infraestructura viaria y protección civil. Asimismo, el artículo 26.1.a) del mismo texto legal establece determinados servicios mínimos obligatorios, entre ellos, el alumbrado, la pavimentación de vías públicas y el acceso a los núcleos de población. Estas previsiones deben interpretarse conforme a los principios de eficacia, servicio efectivo a los ciudadanos y sometimiento pleno a la ley y al Derecho recogidos en el artículo 103 de la Constitución Española y en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Es cierto que, en suelo urbano no consolidado, la prestación plena y definitiva de tales servicios queda vinculada al desarrollo de la actuación urbanística. Sin embargo, ello no autoriza a desconocer durante décadas la existencia de viviendas habitadas y de personas que transitan diariamente por ese espacio, especialmente cuando el propio planeamiento municipal ha clasificado el sector como suelo urbano no consolidado desde el año 2007 y ha reconocido que se encuentra completamente parcelado y con determinadas infraestructuras ya existentes, como abastecimiento, saneamiento y suministro eléctrico aéreo.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 22 de febrero de 2012, en un supuesto relativo a la prestación de servicios municipales en ámbitos urbanísticamente complejos, recuerda que en la noción de servicio público se integran los principios de igualdad de acceso y generalidad en la prestación, de modo que allí donde exista necesidad de servicio debe intervenir el Ayuntamiento, sin que la titularidad pasiva de las obligaciones urbanísticas de los propietarios pueda equipararse miméticamente con la titularidad activa del derecho de los vecinos a exigir la prestación o establecimiento de los servicios públicos obligatorios.

Esta doctrina no supone trasladar automáticamente al Ayuntamiento el coste de urbanización de un sector, pero sí impide que los deberes urbanísticos pendientes se utilicen como argumento para excluir cualquier actuación municipal dirigida a evitar riesgos ciertos y posibles.

El caso que estamos analizando presenta, además, una especial incidencia desde la perspectiva de la accesibilidad. La queja alude expresamente a personas mayores, personas con problemas de movilidad y usuarios de silla de ruedas. El artículo 49 de la Constitución Española impone a los poderes públicos el deber de realizar las políticas necesarias para garantizar la autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad. A su vez, el Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que



se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, configura la accesibilidad universal como un principio básico de actuación pública.

Estas normas obligan a las Administraciones públicas a ponderar de forma reforzada las consecuencias que el deterioro de un acceso puede tener sobre personas especialmente vulnerables. Un camino con socavones, irregularidades y falta de condiciones mínimas de tránsito puede generar una barrera material que afecte con mayor intensidad a quienes tienen dificultades de movilidad. Por ello, las medidas provisionales de seguridad y acondicionamiento no deben concebirse como una ventaja urbanística indebida para los propietarios, sino como una actuación limitada para evitar que una situación urbanística compleja se traduzca, de hecho, en una afectación desproporcionada de la seguridad y movilidad de las personas.

También debe tenerse en cuenta la dimensión de protección civil y emergencias. El acceso a viviendas habitadas debe permitir, al menos en condiciones razonables, el paso de vehículos de emergencia, sanitarios o de extinción de incendios. La existencia de un ámbito pendiente de urbanización no puede justificar que las condiciones materiales del acceso comprometan la intervención de dichos servicios cuando, por ejemplo, puedan producirse situaciones de urgencia.

A este respecto, los principios de eficacia, responsabilidad y suficiencia en la actuación administrativa recogidos en la Ley 40/2015 exigen que el Ayuntamiento valore el estado real del Camino de los Rosales y lleve a cabo, si fuera necesario, las actuaciones mínimas de acondicionamiento que eviten riesgos previsibles y faciliten a estos vecinos el acceso ordinario a los servicios y suministros, tanto públicos como privados.

Finalmente debemos poner de relieve que el propio informe técnico municipal reconoce que la situación del sector se encuentra estancada desde la aprobación de las Normas Urbanísticas Municipales de 2007, es decir, desde hace casi dos décadas, y que los problemas de movilidad seguramente vayan aumentando conforme envejezca la población residente.

Como es conocido, el suelo urbano no consolidado no está diseñado por el ordenamiento como una categoría llamada a permanecer indefinidamente en esa condición urbanística, sino como una situación transitoria que debe culminar mediante la correspondiente actuación. En este sentido, la legislación urbanística no atribuye a los Ayuntamientos una suerte de pasividad absoluta, sino potestades de dirección, impulso, gestión y, en su caso, sustitución cuando la iniciativa privada no actúa.

La existencia de propietarios inactivos no exime al Ayuntamiento de valorar qué instrumentos jurídicos resultan más adecuados para desbloquear el desarrollo del ámbito



en cuestión, ya sea mediante la promoción de la ordenación detallada que proceda, facilitando la constitución de la entidad urbanística colaboradora correspondiente, el impulso de sistemas de actuación, la adaptación del planeamiento o mediante la activación de otros medios previstos por la Ley de Urbanismo de Castilla y León y su Reglamento.

Debe valorarse positivamente que, según se indica en el informe municipal, ese Ayuntamiento haya mantenido reuniones con propietarios y esté trabajando en la revisión de las Normas Urbanísticas Municipales. No obstante, la persistencia de la situación durante tantos años exige que tales actuaciones se traduzcan en una actuación municipal precisa, comprensible para los afectados y orientada a evitar que ese ámbito continúe indefinidamente sin desarrollo.

En este sentido, la referencia municipal al agravio comparativo con otros sectores no puede operar como argumento para justificar la inactividad, sino como estímulo para abordar el problema desde una perspectiva general, ordenada y transparente. Si el municipio presenta una pluralidad de sectores en situación análoga, precisamente por ello resulta necesario establecer criterios objetivos de intervención, prioridades de impulso urbanístico y mecanismos de información a los propietarios, de forma que se garantice el principio de igualdad, pero también el principio de eficacia.

El artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, impone a las Administraciones la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos. En expedientes como el presente, la respuesta municipal no debe limitarse a trasladar a los vecinos la existencia de deberes urbanísticos pendientes, sino que debe ofrecer una explicación completa y comprensible de la situación del sector, de los trámites necesarios para su desarrollo, de las actuaciones municipales previstas y de las posibles medidas provisionales que puedan adoptarse para evitar riesgos mientras no se complete la urbanización.

En definitiva, la buena administración exige que los ciudadanos no queden instalados en una situación de incertidumbre prolongada, especialmente cuando la propia Administración reconoce la existencia de un problema urbanístico que se arrastra desde hace décadas y que afecta negativamente tanto a las condiciones de vida de las personas residentes en esta área y también, por extensión, a la totalidad de los vecinos de esa localidad.

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 realice una comprobación técnica del estado actual del Camino de Los Rosales y, en función de su resultado, se adopten las medidas provisionales de acondicionamiento que resulten necesarias para garantizar unas condiciones mínimas de seguridad, accesibilidad y transitabilidad, especialmente para personas mayores, personas con movilidad reducida, usuarios de silla de ruedas y servicios de emergencia, sin perjuicio de los deberes de urbanización que corresponden a los propietarios del Sector 11 “Los Rosales”.

SEGUNDA: Que, en su caso, se impulsen las actuaciones de gestión urbanística necesarias para favorecer el desarrollo efectivo del Sector 11 “Los Rosales”, utilizando los instrumentos previstos en la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, y en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, evitando que la situación de provisionalidad urbanística se prolongue indefinidamente.

TERCERA: Que en todo caso se facilite a los propietarios afectados información clara, completa y comprensible sobre la situación urbanística del sector, los deberes que les incumben, los instrumentos necesarios para su desarrollo, las actuaciones municipales previstas y, en su caso, las medidas provisionales que vayan a adoptarse para garantizar la seguridad y funcionalidad del acceso al que se refiere la queja, mientras no se ejecute la urbanización completa del ámbito aludido.

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