



**Ayuntamiento de Araúzo de Miel**  
**Ilma. Sra. Alcaldesa-Presidenta**  
**Plaza Mayor, 1**  
**09451 - ARAÚZO DE MIEL**  
**(Burgos)**

**Asunto: Inexistencia de un camino de concentración parcelaria**

Ilma. Sra.:

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 **241/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la falta de ejecución de la totalidad de un camino de acceso a unas fincas rústicas con ocasión de la ejecución de las infraestructuras programadas en la Zona de Concentración Parcelaria de Araúzo de Miel.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos al Ayuntamiento de Araúzo de la Miel y a la Consejería de Agricultura, Ganadería y de Desarrollo Rural de la Junta de Castilla y León, solicitando información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y las Administraciones implicadas que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a las deficiencias que presenta un camino que se ejecutó parcialmente durante la concentración parcelaria que se llevó a cabo en su momento en el municipio burgalés de Araúzo de Miel, y que no permite el acceso a determinadas fincas de reemplazo (parcelas XXX, XXX, XXX y XXX, del polígono XXX) desde ningún camino o calle pública de la localidad de XXX, perteneciente a ese municipio

Según el autor de la queja, estos hechos fueron denunciados por el propietario de la primera de las parcelas, D. XXX, mediante escritos remitidos tanto al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos (Regs. entrada Delegación Territorial de Burgos 12-09-19, 10-10-19 y 14-11-19), como al Ayuntamiento de Araúzo de Miel (Reg. entrada 02-10-19), en los que solicitaba su intervención para ejecutar el tramo de



camino que falta, conforme se encuentra reflejado en la escritura pública otorgada en su día como lindero sur de la finca, permitiendo así el acceso a la parcela de su propiedad.

En su informe remitido, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural reconoció que *“el camino de acceso a la finca XXX del polígono XXX no tiene salida a suelo público”*. Sin embargo, del informe remitido por el Servicio Territorial de Burgos, se deduce que no procede la intervención de la Administración autonómica, ya que *“el replanteo de las fincas de reemplazo de la zona de concentración parcelaria de Araúzo de Miel finalizó el 20 de enero de 1983 y la toma de posesión de las mismas se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Burgos número 25 de 1 de febrero de 1983, por lo que cualquier defecto en el acceso de la finca XXX del polígono XXX pudo reclamarse en el plazo de los 30 días siguientes a esta última fecha, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 221 del Decreto 198/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario vigente en esa fecha”*. Por ello, concluye el informe enviado por el órgano autonómico, *“es importante resaltar el tiempo transcurrido desde la finalización de la zona y la entrega de las obras (37 años) en este sentido, desde el punto de vista de la temporalidad, la pretensión del solicitante de revisar unas obras finalizadas y entregadas hace 37 años resulta contraria los principios establecidos en el artículo 110 de la Ley 39/2015, que operan como limite a la revisión de los actos firmes (el subrayado es nuestro)”*.

En cambio, el Ayuntamiento de Araúzo de Miel nos comunica que se le indicó verbalmente al peticionario que debería acudir al Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Burgos, ya que esa Corporación no disponía de copia del proyecto de concentración parcelaria que se ejecutó en ese municipio. Por lo tanto, no existe documentación que determine si es justa la pretensión del Sr. XXX, si bien se reconoce que *“existe una tradición oral en la que se dice que el Camino del Linar enlazaba con el Camino de la Fuente (XXX), y que su trazado debía transcurrir por parcelas que no fueron incluidas en la concentración parcelaria”*.

No obstante lo cual, dicha Entidad local consideraba que el problema objeto de la presente queja correspondía resolverlo a la Administración autonómica. En efecto, según se ponía de manifiesto en un informe elaborado por la Secretaría municipal, *“una vez ejecutados los caminos y demás vías públicas por parte de la administración de la Comunidad Autónoma, se supone que fueron entregados al Ayuntamiento que debería haberlos recibido y se incorporaron al Inventario de Bienes, por lo que, a partir de ese momento, el Ayuntamiento ha sido el encargado de su conservación”*. En consecuencia, al no haberse ejecutado anteriormente dicho camino, dicho informe estima que *“la competencia para la finalización del vial es de la Comunidad Autónoma (el subrayado es nuestro), pudiendo solicitar la ejecución tanto el particular como el Ayuntamiento”*. Las vías para ejecutar dicha infraestructura, según dicho informe, serían las siguientes:



- *“Si se dejó de ejecutar el vial, porque el proyecto de concentración no lo configuraba de forma completa, la vía que se propone es la de instar ante la Administración autora de la concentración una modificación del proyecto, o, en su caso, instar a la Administración a que inicie un procedimiento de revisión de oficio si se cumple alguno de los requisitos establecidos en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas.*

- *Si el proyecto de concentración parcelaria figura el vial de forma clara y concisa, se podrá instar la ejecución del mismo, y si la Administración no los ejecuta se procederá conforme a lo establecido en el artículo 29.2 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa”.*

Por último, se indicaba, en el informe elaborado por el técnico competente, que dichas parcelas estaban clasificadas urbanísticamente por las Normas Subsidiarias municipales aprobadas definitivamente por Acuerdo de 15 de octubre de 1993 de la Comisión Provincial de Urbanismo de Burgos (BOCyL 22-11-1993), *“como Suelo No Urbanizable Genérico”.*

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que nos encontramos ante una concentración parcelaria que fue iniciada mediante Decreto 397/1975, de 3 de febrero, por el que se declaró de utilidad pública su ejecución (BOE de 11 de marzo de 1975), y que finalizó mediante Acuerdo de 20 de enero de 1983 y toma de posesión de las fincas de reemplazo publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Burgos de 1 de febrero de 1983.

Por lo tanto, dicha concentración parcelaria se ejecutó al amparo del Decreto 118/1973, por el que se aprobó el Texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario por parte de la Administración del Estado, ya que se realizó antes de que se traspasaran estas competencias a la Comunidad Autónoma de Castilla y León por el Real Decreto 1843/1985, de 11 de septiembre. En consecuencia, no cabe, por supuesto, atribuir ninguna responsabilidad a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de las posibles deficiencias que existieran en la ejecución de las infraestructuras de esta Zona de Concentración Parcelaria de Araúzo de Miel.

Sin embargo, del Acta de reorganización de la propiedad elaborada ya por la Administración autonómica, queda acreditada la existencia de dicho camino. Así, en el título de la finca de reemplazo nº XXX expedido a favor de D. XXX, Dña. XXX, D. XXX y D.XXX, se indica expresamente que el lindero sur es un camino, que no fue ejecutado en su totalidad, ya que no tiene ninguna continuidad al estar rodeado de parcelas excluidas que no fueron incluidas en concentración parcelaria (linderos norte y este).



Tal como acertadamente se afirma en el informe elaborado por la Secretaría municipal, una de las misiones fundamentales de los procesos de concentración parcelaria es la mejora de la estructura territorial de las explotaciones, con el fin de incrementar su rentabilidad. Así, se indica expresamente en el artículo 173 del Texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario: *“La concentración parcelaria tendrá como primordial finalidad la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas, a cuyo efecto, y realizando las compensaciones entre clases de tierras que resulten necesarias, se procurará:*

*a) Adjudicar a cada propietario, en coto redondo o en el menor número posible de fincas de reemplazo, una superficie de la misma clase de cultivo y cuyo valor, según las bases de la concentración, sea igual al que en las mismas hubiera sido asignado a las parcelas que anteriormente poseía.*

*b) Adjudicar contiguas las fincas integradas en una misma explotación, aunque pertenezcan a distintos propietarios.*

*c) Suprimir las explotaciones que resulten antieconómicas o aumentar en lo posible su superficie.*

*d) Emplazar las nuevas fincas de forma que pueda ser atendida del mejor modo su explotación desde el lugar en que radique la casa de labor, o la vivienda del interesado, o su finca más importante.*

*e) Dar a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicación, para lo que se modificarán o crearán los caminos precisos (el subrayado es nuestro)”.*

Por lo tanto, queda claro que, con carácter general, debe facilitarse por la Administración competente que las fincas de reemplazo creadas tengan acceso directo a las vías de comunicación, creando a tal fin una red de caminos. Así, como se resalta en la Sentencia de 15 de mayo de 2002 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Burgos, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, *“no sería lógico aprobar una concentración en que alguna o algunas de las fincas de reemplazo no tuvieran acceso directo, y por tanto no fuesen susceptibles de explotación agrícola pues ello es tanto como ir en contra del espíritu y finalidad que debe informar toda concentración parcelaria (el subrayado es nuestro)”.*

En el caso objeto de la presente queja, esta Procuraduría considera que ha quedado acreditado que la finca XXX, del polígono XXX, de la concentración parcelaria de Araúzo de Miel no tiene ningún acceso directo a una vía de comunicación, ya que el camino ejecutado, configurado como lindero sur, no tiene ninguna conexión ni con otros caminos de concentración parcelaria, ni con otras vías públicas o calles de titularidad municipal, tal como se puede comprobar en el plano nº XXX de esa Concentración parcelaria publicado en la página web de la Junta de Castilla y León:



(<https://agriculturaganaderia.jcyl.es/web/jcyl/AgriculturaGanaderia/es/Plantilla100Detalle/1142937397994/ACU/1207034428252/CParcelaria>). En dicho documento, se puede comprobar fácilmente que el trazado de dicha vía concluye en varias parcelas excluidas de concentración parcelaria, por lo que, claramente, no se cumplió por la Administración la finalidad primordial declarada expresamente en el artículo 173 e) del entonces vigente Decreto 118/1973.

Esta omisión conllevaría, incluso, el reconocimiento de una responsabilidad patrimonial a favor de los titulares de dichas fincas de reemplazo si se hubiere reclamado en tiempo y forma, como se recoge en la Sentencia de 5 de febrero de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, al admitirse que se ha acreditado que *“la finca de los actores, como consecuencia de las operaciones de concentración parcelaria y en aplicación de las propias disposiciones que regulan el procedimiento de concentración, ha de tener salida a un camino público, es claro que debe proceder a facilitar dicho acceso”*. Por ello, debe reconocerse la existencia del daño denunciado, el cual *“se sigue produciendo en tanto en cuanto no se ejecute un camino que dé a la finca de la parte actora salida a una vía pública”*.

Sin embargo, en este caso, no es posible que el Sr. XXX pueda acogerse a esta pretensión dado el tiempo transcurrido, ya que ha prescrito claramente el derecho a recibir una indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración ejecutora de la concentración parcelaria. Tampoco cabe, a juicio de esta Institución, instar la ejecución de un camino que no se preveía en dicho Acuerdo de concentración parcelaria, por lo que es necesario analizar si es posible iniciar un procedimiento de revisión de oficio por parte de la Administración autonómica, para modificar el acuerdo de la Zona de Concentración Parcelaria de Araúzo de Miel dando acceso así las fincas de reemplazo XXX, XXX, XXX y XXX del polígono XXX, como concluía en su informe la Secretaría municipal.

Para responder a esta cuestión, es preciso tener en cuenta que los particulares no tienen un derecho absoluto a esa revisión de oficio, ya que el ordenamiento jurídico ha establecido siempre unos límites, siendo los actuales los fijados en el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *“Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido (el subrayado es nuestro) o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*.

Por lo tanto, no cabe una utilización extensiva de la revisión de oficio, puesto que la Jurisprudencia considera que éste es un cauce que debe ser aplicado de manera muy restrictiva y por motivos tasados. Al respecto, debe tenerse en cuenta lo que expone la Sentencia de 6 de octubre de 2020 de la Sala de lo Contencioso-



Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León: “*Con carácter general ha de decirse que el cauce de revisión de oficio es excepcional (el subrayado es nuestro), *sin que frente a tal excepcionalidad puedan argüirse motivos ordinarios de impugnación que debieron esgrimirse al interponer los recursos pertinentes. Así, ha de entenderse que la posibilidad de instar la revisión de oficio no convierte a ésta en un modo alternativo de impugnación, debiendo interpretarse con carácter restrictivo, por afectar al principio de seguridad jurídica, al implicar un nuevo debate sobre actos administrativos, fuera de los plazos preclusivos normales y cuando ya se había consentido en su día la actuación administrativa, permitiendo que deviniera firme (el subrayado es nuestro)”.**

En este caso, es preciso tener en cuenta que la primera reclamación formulada por el Sr. XXX se presentó ante la Administración autonómica **36 años después** de la finalización del proceso de concentración parcelaria. Esto supone que, como afirma la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en su informe, la ejecución un tramo adicional del camino que no estaba previsto en el Acuerdo puede suponer, dado el tiempo transcurrido, una vulneración de los límites de la revisión de oficio conforme a lo previsto en el artículo 110 de la Ley 39/2015. Además, debe tenerse en cuenta que dicha remodelación afectaría a unas parcelas que, en su día, fueron excluidas de concentración parcelaria, y que, por tanto, no obtuvieron ningún beneficio de la reordenación de la propiedad llevada a cabo en su día en el municipio de Araúzo de Miel, habiéndose cambiado en algunas de ellas incluso su clasificación urbanística.

Sin embargo, esta Procuraduría considera que debe resolverse el problema planteado en la presente queja, ya que, si bien no cabe la revisión de oficio solicitada por los motivos expuestos, también ha quedado suficientemente acreditado que dichas fincas de reemplazo no tienen ningún acceso directo a las vías de comunicación, ya que, según nos ha indicado el autor de la queja, se han podido realizar las labores agrícolas en la finca nº XXX, del polígono XXX al haberse tolerado el paso a través de la parcela de titularidad municipal que, en la actualidad, está ocupada parcialmente con depósitos almacenados de la fábrica XXX. Además, según nos relata el reclamante, el camino que se ejecutó en su día se encuentra fuertemente deteriorado, sin que se haya acometido ninguna obra de conservación y mejora, a diferencia de lo que sucede en otras vías agrícolas de la localidad de XXX.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que los caminos ejecutados en su día fueron entregados y recepcionados por el Ayuntamiento de Araúzo de Miel conforme a lo previsto en el artículo 78.6 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario del año 1973: “*Firme el acuerdo, se reputará hecha la entrega de las obras y transmitido el dominio en el momento en que se notifique el acuerdo de entrega*”. A partir de ese momento, es la Administración municipal la responsable en la conservación y mantenimiento de dichas vías conforme a lo previsto en el artículo 81.1 de dicha norma: “*Las Diputaciones, Ayuntamiento o Entidades locales menores a quienes haya de entregarse*



*la propiedad de algún camino principal, se comprometerán formalmente a consignar en sus presupuestos los recursos necesarios para su conservación".* Por lo tanto, el órgano competente de esa Corporación debe comprobar si el estado del camino situado en el lindero sur de la finca nº XXX, del polígono XXX, es el adecuado, y, en el supuesto de que así no fuera, ejecutar las obras de conservación y mejora que fueran precisas para que pueda circular un vehículo agrícola por el mismo dada la naturaleza rústica de dichas parcelas conforme al planeamiento urbanístico vigente.

De igual modo, con el fin de solucionar el problema de falta de acceso a las fincas de reemplazo XXX, XXX, XXX y XXX del polígono XXX, y que ha sido reconocido en el informe de la Secretaria municipal, debería valorarse por dicha Administración municipal la adopción de las medidas pertinentes para que, en el supuesto de que fuera conveniente para el interés público, pueda ejecutarse la prolongación de dicho camino hasta que pudiera tener una conexión directa con una vía de comunicación, conforme a la previsión recogida en el artículo 173 e) de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario del año 1973. Sobre esta cuestión, es cierto que el particular puede acudir a la jurisdicción ordinaria para que se constituya una servidumbre de paso, pero también debe tenerse en cuenta que el interés general podría aconsejar, si presupuestariamente es posible, la ordenación de los caminos de concentración que son actualmente de titularidad municipal, y que fueron mal diseñados en su día por los técnicos del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), dependiente de la Administración del Estado.

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**:

**1. Que se comprueben por los Servicios técnicos municipales si el estado del camino, actualmente de titularidad municipal, y que se encuentra en el lindero sur de la finca nº XXX, del polígono XXX, sita en la localidad de XXX, perteneciente a su municipio, se encuentra en un adecuado estado de conservación, ejecutando, en caso contrario, las obras de mejora que fuesen pertinentes para garantizar la adecuada circulación de la maquinaria para llevar a cabo las labores agrícolas, cumpliendo así la obligación fijada en el artículo 81.1 del Decreto 118/1973, por el que se aprobó el Texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.**

**2. Que, con el fin de solventar el problema de falta de acceso a las fincas de reemplazo XXX, XXX, XXX y XXX, del polígono XXX, se valore igualmente por el órgano competente del Ayuntamiento de Araúzo de Miel adoptar las medidas pertinentes para prolongar dicho camino, actualmente de titularidad municipal, hasta que tenga una conexión directa a una vía de comunicación, conforme a la previsión recogida en el artículo 173 e) de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario del año 1973, subsanando así la defectuosa ordenación llevada a cabo en su día por**



**los técnicos del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), dependiente de la Administración del Estado.**

Por último, le comunicamos que se han archivado las actuaciones respecto a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la Junta de Castilla y León, al no constatar ninguna irregularidad invalidante en su actuación.

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. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

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