



Excmo. Ayuntamiento de XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
XXX
(Palencia)

Asunto: Ocupación de camino público con vallado/ Inactividad

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 **2070/2022**, 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 situación planteada en su localidad por la posible parcial ocupación de un camino público (Camino de XXX -parcela XXX/ polígono XXX).

Según manifestaciones del autor de la queja, la ocupación que se produce tras la ejecución de un vallado, limita el uso público del camino, que se ha estrechado en la zona en la que se ha ejecutado el cerramiento, dificultando así el acceso de determinados vehículos agrícolas.

Al parecer el Ayuntamiento conoce estos hechos y circunstancias, sin que hasta el momento haya tomado medida alguna para poner fin a la situación denunciada, razón por la que se requiere la intervención de esta Defensoría.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió informe en el cual se hacía constar:

“Que con fecha 16 de febrero de 2023 se ha girado visita de inspección a la parcela número XXX del polígono XXX de este municipio, a fin de conocer el estado del vallado realizado y emitir el presente informe solicitado por el Procurador del Común de Castilla y León.



Se observa que, en uno de los linderos de esta finca, colindante con un camino, se ha realizado un vallado con malla de simple torsión, ajustada a los troncos de los árboles existentes en la finca y fuera de la arista que conforma el camino lateral.

*El planeamiento urbanístico vigente en XXX es un **Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano** aprobado definitivamente el 21 de junio de 1979. Según este documento, la parcela objeto de este informe está situada en Suelo No Urbanizable. En las “Normas de aplicación en Suelo No Urbanizable” del Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano no se regula el vallado de las fincas, siendo, por tanto, de aplicación lo establecido en las **Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la provincia de Palencia** (Decreto 6/2009, de 23 de enero). En el artículo 82 de esta normativa se establecen las “Directrices reguladoras de los usos y construcciones en Suelo Rústico”, y concretamente en el apartado 6.a. se dice:*

“En caso de realizar un cerramiento de parcela, éste se situará a una distancia mínima de 4 metros desde los caminos de acceso. En todo caso se respetarán los elementos de cierre tradicionales. Los nuevos cerramientos tendrán un zócalo opaco de un máximo de 1 metro de altura en materiales tradicionales o bien con acabados en los colores descritos en el art. para cada Unidad Paisajística. El resto del cerramiento hasta una altura de 2 metros será transparente o con elementos vegetales”.

La hilera de árboles dispuesta, con especies de más de 20 años de antigüedad, que delimitan la propiedad, se considera asimilable a la de otros elementos de cierre tradicionales como hileras de piedras, de mucho menor impacto visual. Por ello, entiendo, según mi leal saber y entender, que el vallado ejecutado es conforme al planeamiento urbanístico vigente.

Por otra parte, cabría hacer el razonamiento de que, si no se considerasen los árboles como delimitadores tradicionales de la finca, y se vallase a cuatro metros del camino, los árboles quedarían fuera del cierre de la finca, pero en ningún caso podrían talarse por estar en una propiedad privada, por lo que se llegaría a una situación absurda, ya que el motivo por el que se pide ese retranqueo, y que es el espíritu de la normativa vigente, es por facilitar el acceso de vehículos agrícolas, que seguirían en las mismas condiciones que ahora.

En definitiva, que si unas piedras alineadas en el suelo, de apenas 20 centímetros de altura, ya condicionan el límite del vallado por esa línea, ¿cómo no va a suceder lo mismo con árboles de más de 4 metros de altura?”

A la vista de la información recabada procede realizar al Ayuntamiento algunas consideraciones.



Como V.I. conoce, los caminos son definidos y considerados como bienes de dominio público y uso público, habitualmente de titularidad municipal, con los efectos inherentes a dicha condición (artículos 3.1 y 70 a 72 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Decreto 1372/1986, de 13 de junio- en adelante RBEL-) y por lo tanto se debe velar por su defensa y conservación como se debe hacer en relación con cualquier otro bien de dominio público.

La jurisprudencia reafirma la posibilidad de remover cuantos obstáculos se interpongan a su uso, dado que sirven para facilitar la comunicación directa con los pueblos limítrofes y también para que los vecinos puedan atender las necesidades propias de la agricultura y la ganadería, propiciando el acceso a los predios rústicos.

Las discrepancias que se han puesto de manifiesto en la reclamación presentada se refieren, principalmente, a la **anchura del camino** y a su ocupación parcial con arbolado y con un cerramiento adosado al mismo.

La anchura de los caminos que, habitualmente, se encuentra establecida con claridad en las zonas de concentración parcelaria o en otro tipo de vías rurales como las vías pecuarias, puede no aparecer tan clara en el resto de los caminos públicos, por lo que puede resultar necesario determinarla para que estas vías de comunicación puedan mantener su funcionalidad.

Esta Institución suele constatar que los caminos ordinariamente mantienen su anchura en la totalidad de su trazado y no es frecuente que existan estrechamientos, máxime cuando pueden limitar el uso público del camino al dificultar el paso de maquinaria agrícola. En este caso, no hemos podido constatar la anchura de este camino, ya que no nos ha remitido la ficha del inventario municipal en la que conste este dato, pese a que se le requirió expresamente.

En cualquier caso, es la entidad local titular la que debe velar por el mantenimiento de su trazado, lo que incluye la vigilancia de su anchura, evitando las usurpaciones y las intrusiones con vallados y/o con plantaciones.

Es cierto que en este caso se autorizó por el Ayuntamiento el cerramiento de la parcela (cuestión que es objeto de análisis en nuestro expediente 2068/2023) pero, como sabe, el otorgamiento de una licencia urbanística no excluye que el espacio controvertido sea en su totalidad o en parte un bien de dominio público, incluso que el reflejo que tengan determinados inmuebles en los documentos urbanísticos no impide ni limita a las administraciones locales para el ejercicio de acciones en defensa de su patrimonio.

Como habitualmente recordamos, el ejercicio de acciones en defensa del patrimonio municipal es **una obligación** impuesta a las Entidades Locales. A la defensa de bienes y derechos no puede renunciarse por parte de los gestores de la Administración



Pública municipal, por ello el legislador obliga a los mismos a que ejerciten cualquier acción que sea necesaria para la defensa de esos bienes y derechos -artículo 68 RBEL-.

El artículo 44 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales señala que corresponde a los municipios en relación con sus bienes: la potestad de investigación, la de deslinde y la de recuperación de oficio.

Pues bien en este caso creemos que las discrepancias que se ponen de manifiesto en este caso deben solventarse por la administración tramitando un expediente de deslinde. El derecho a deslindar se encuentra regulado en el artículo 384 del Código Civil que determina que todo propietario puede delimitar sus propiedades fijando sus límites (apeo) y haciéndolos visibles (amojonamiento) a través del juez ordinario en acto de jurisdicción voluntaria o en juicio contradictorio declarativo.

La facultad de la administración marginando al juez y con reglas propias constituye una verdadera potestad exorbitante y una auténtica prerrogativa que la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas -en adelante LPAP- y el RBEL en sus artículos 57 a 70 reconocen y regulan. El concepto civilista sobre el deslinde es válido para el deslinde administrativo, puesto que también parte de la existencia de una confusión o controversia de límites entre dos fincas contiguas. La única especialidad del deslinde administrativo es que el procedimiento para su práctica es esencialmente administrativo, iniciado y tramitado por la administración titular de uno de los fundos colindantes.

No obstante, la STS de 20 de octubre de 1994 establece que nos hallamos ante un mero acto material que se circunscribe en principio a determinar los límites de una finca, sin que pueda ser determinante de declaración de propiedad ni tan siquiera de posesión, dado que esto solo puede decidirse en el correspondiente juicio declarativo. El deslinde presupone la existencia de uno de estos dos supuestos: la imprecisión de los límites o la existencia de indicios de usurpación.

Si la usurpación ha sido ya verificada, según el Tribunal Supremo, el procedimiento adecuado es la recuperación de oficio. En caso de duda lo razonable es proceder al deslinde sin perjuicio de que una vez efectuado se acuda a la recuperación.

Generalmente se ha venido sosteniendo que el deslinde va dirigido a la fijación de los límites respecto de la propiedad privada y así lo ha ratificado la jurisprudencia en STS de 8 de octubre de 1990, que en su FJ 4º señala que: *«Las resoluciones administrativas que aprueban el deslinde del dominio público necesariamente han de considerar a los terrenos deslindados como públicos pues con ella se trata de fijar cuáles son las lindes, los límites físicos del dominio en relación con el de particulares respecto de una porción determinada de terrenos. Este es justamente el destino y finalidad del deslinde. La*



afirmación de que los bienes objeto del deslinde son públicos es, pues, una mención consustancial a este tipo de resoluciones administrativas que, sin ella, ningún sentido tendrían».

De acuerdo con la jurisprudencia frente a la potestad de recuperación, el deslinde no debe convertirse en una acción reivindicatoria simulada, en el sentido de que la Administración, bajo el pretexto de deslindar sus bienes, haga declaraciones de propiedad sobre terrenos en que los particulares ostenten títulos registrales.

Esto no quiere decir, sin embargo, que en caso de existir títulos registrales de un particular sobre el terreno debatido no proceda el deslinde. Así la STS de 10 de febrero de 1989 en su FJ 2.º señala: *«El deslinde administrativo es un acto de delimitación física de bienes inmuebles que, al desenvolverse en el estricto ámbito posesorio, obliga a la Administración a respetar las situaciones de derecho protegidas por las presunciones posesorias establecidas en el ordenamiento civil e hipotecario y a no exceder los límites que le impone, en concordancia con ese ordenamiento y naturaleza posesoria la legislación administrativa (STS de 5 de abril de 1979). Igualmente, a parte de las situaciones jurídicas amparadas por el art. 34 LH existen otras situaciones derivadas de la simple Inmatriculación en el Registro de la Propiedad que no pueden ser desconocidas por la Administración al llevar a cabo la operación de deslinde dado que el titular de la inscripción registral, aunque no goce de la condición de tercero protegido, se presume que tiene la posesión del inmueble cuyo dominio está inscrito a su favor».*

En cuanto al procedimiento de deslinde, este se puede iniciar de oficio o a instancia de parte, aunque el Ayuntamiento estaría obligado a tramitar el expediente de deslinde si la petición la formula persona legitimada con base en la facultad que a los propietarios otorga el art. 56.2 del RBEL.

En definitiva, cuando los límites de las fincas sean dudosos o imprecisos (como puede ocurrir en este caso) o cuando se aprecien indicios de usurpación, la Corporación debe iniciar el procedimiento, impidiendo así que la situación de indefinición se prolongue en el tiempo generando situaciones no deseables.

Una vez concluya el procedimiento debe inscribirse el deslinde practicado en el Registro (art. 52 d) LPAP). Firme el acuerdo de deslinde cabe proceder al amojonamiento, reflejo material del deslinde acordado, consistente en colocar señales o distintivos (mojones), lo que ha de hacerse en presencia de los interesados (STS de 30 de octubre de 1963 y STS de 26 de octubre de 1981).

Una vez aprobado el deslinde perdura indefinidamente mientras no se practique otro o se altere en juicio de propiedad (STS de 29 de enero de 1964).



Señalar, por último, que el artículo 68 LBRL faculta a cualquier vecino que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos a ejercitar, en sustitución de la entidad local que permanece inactiva, las acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de la misma. Dicho vecino, de prosperar la acción, tendrá derecho a ser reembolsado por la entidad local de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido.

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**:

Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se valore la posibilidad de incoar un expediente de deslinde en relación con el espacio de terreno público (camino) a que se refiere esta reclamación, ajustándose a los trámites previstos en los arts. 56 y ss. del RBEL, y, una vez concluido, si procede, ejercite la potestad recuperatoria o acuda al procedimiento civil correspondiente.

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