



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilma. Sra. Directora General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 1297/2024

Asunto: Falta de acceso a las nuevas fincas de reemplazo en la concentración parcelaria de XXX (Burgos) / Resolución

Centro directivo: Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

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 arriba indicado, 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 las posibles irregularidades que se han cometido durante la ejecución de la concentración parcelaria que se llevó a cabo en la localidad burgalesa de XXX.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a esa Consejería 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, la Administración implicada y demás que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la disconformidad manifestada por el reclamante con la decisión adoptada por la Administración autonómica mediante la que los propietarios deben asumir el coste de la construcción de los pasos salvacunetas para acceder a las fincas de reemplazo de su propiedad, y que fueron adjudicadas en la Zona de Concentración Parcelaria de XXX (Burgos). En efecto, según afirma el reclamante, estos hechos fueron denunciados por uno de los afectados, D. XXX, mediante correo electrónico remitido el XXX de junio de 2024 (a las XXX horas) a la, entre otras, dirección corporativa del Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Burgos, en el que denunciaba la falta de acceso a un viñedo de su propiedad desde un camino de concentración parcelaria, y solicitaba el abono de la cuantía (XXX €+IVA) que había tenido que gastar para ejecutar dicha obra.



La Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural reconoció en su respuesta remitida que tenía conocimiento del problema planteado por el Sr. XXX, habiéndole informado el Servicio Territorial de Burgos mediante correo electrónico remitido al peticionario el día 24 de junio de 2024 que *“las obras de infraestructura rural inherentes al proceso de concentración parcelaria de XXX (Burgos) que se están llevando a cabo en la actualidad no contemplan la ejecución de pasos salvacunetas de acceso a las nuevas fincas de reemplazo (el subrayado es nuestro)”*, y que se trata de una decisión que no ha afectado únicamente a esa localidad, ya que se aplica a todas las concentraciones parcelarias que se están ejecutando en la provincia de Burgos. Por lo tanto, se considera por ese órgano autonómico que *“no se debe abonar la cantidad que pide el Sr. XXX porque este tipo de obras deben ser realizadas por el propietario de la nueva finca”*.

Sin embargo, posteriormente, el reclamante nos comunicó que el Sr. XXX consideraba que se había cometido un error por parte de la Administración autonómica, ya que la viña objeto de la presente queja, con número de referencia catastral XXX, había sido excluida de la concentración parcelaria que se desarrolló en la localidad burgalesa de XXX, por lo que se debería haber respetado el acceso al camino del que disponía desde hace más de 150 años.

En consecuencia, se acordó por esta Procuraduría efectuar una solicitud de ampliación de información a dicha Consejería con el fin de conocer la veracidad de esa afirmación. En su respuesta, se resaltaba por el Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Burgos que la viña objeto de la presente queja *“se corresponde con la finca de reemplazo XXX, del polígono XXX y ha sido adjudicada dentro del proceso de concentración parcelaria de XXX (Burgos) al propietario número XXX “XXX”, no siendo por tanto una parcela excluida sino una parcela resultante del proceso de concentración llevado a cabo. La finca de reemplazo XXX, del polígono XXX, contiene entre otras, la parcela de Bases Definitivas XXX, subparcela XXX, destinada al cultivo de viña, y que figura en el boletín individual de la propiedad como aportada por el propietario número XXX “XXX” habiéndose respetado su petición de devolución de la viña aportada, dentro de una finca de reemplazo de mayor superficie”*.

Asimismo, se resalta en dicho informe que *“el propietario número XXX tiene la obligación de realizar un paso salvacunetas para acceder a su finca y facilitar la libre circulación del agua por la cuneta, al igual que el resto de los propietarios de la zona de concentración parcelaria, tal como figura en el aviso remitido por el Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Burgos, aviso que figura expuesto en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento de XXX (Burgos). Por lo que no procede abonar el importe de la reconstrucción de dicho acceso”*.



Sin embargo, el reclamante insiste en que el padre del Sr. XXX había solicitado en el mes de agosto de 1993 que se excluyesen sus viñas del proceso de concentración parcelaria, por lo que consideraba que se deberían haber respetado los accesos allí existentes.

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

Para analizar la presente queja debemos partir de que esa concentración parcelaria fue iniciada por Decreto XXX/1988, de XXX de mayo, por el que se declaró de utilidad pública su ejecución (BOCyL de XXX de mayo de 1988), y finalizó mediante Acuerdo aprobado por la Dirección General de Desarrollo Rural mediante Resolución de XXX de agosto de 2020. En consecuencia, debe aplicarse a este caso el régimen previsto en la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, conforme a lo previsto en el punto primero de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 1/2014, de 19 de mayo, Agraria de Castilla y León: *“Aquellas concentraciones parcelarias iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley continuarán rigiéndose por la normativa precedente”*.

En este caso, el problema se encuentra en la falta de acceso al viñado situado en la parcela con número de referencia catastral XXX, lo cual ha obligado a su propietario a ejecutar a su costa un paso salvacunetas a pesar de que no había sido incluida en el proceso de concentración parcelaria acometido en el municipio de XXX. Al respecto, debemos resaltar que no es cierta dicha exclusión, ya que, como nos ha comunicado la Administración autonómica, dicho terreno fue incluido dentro de las Bases Definitivas de esa Zona de Concentración Parcelaria aprobadas por la Dirección General de Desarrollo Rural el día 24 de junio de 2004 –concretamente, la parcela XXX, subparcela XXX-, respetándose la petición presentada en su día por el entonces propietario de la viña de mantener esa propiedad, ya que se adjudicó en ese terreno la finca de reemplazo XXX, del polígono XXX, cumpliendo así lo recogido en la Memoria del Acuerdo de Concentración Parcelaria: *“En los planteles de viñado no fue valorado el vuelo e indicando los propietarios, en su hoja de sugerencias, que parcelas querían conservar, adecuando estas sugerencias en la mayor parte de las ocasiones a los fines últimos de la concentración parcelaria”*.

Esta situación determinó que dicha superficie se viese afectada por la reordenación de la propiedad acometida, y, principalmente, por la ejecución de una red de caminos y desagües proyectada, según la citada Memoria, *“para adecuarla lo máximo posible a la existente, con el fin de minimizar el impacto ambiental, permitiendo a su vez la viabilidad económica del futuro proyecto de infraestructura rural”*. Para garantizar esta previsión, se aprobó, mediante Orden AGR/XXX/2021, de XXX de abril, el “Plan de Mejoras Territoriales y Obras de la zona de Concentración Parcelaria de XXX (Burgos)”,



determinándose expresamente que las obras de la Red de caminos, Restauración de la red de riego y Restauración del medio natural deberían ser sufragadas íntegramente con cargo a los presupuestos de la Administración autonómica al ser clasificadas como de interés general, en aplicación de lo previsto en los artículos 77.1 a) y 82 de la Ley 14/1990. El artículo 78 de esta norma desarrolla las obras de interés general, determinando que las mismas se caracterizar en que *“beneficien las condiciones de la zona y se estimen necesarias para la concentración, las que se enumeran a continuación:*

1. Los caminos rurales de servicio de las explotaciones agrarias; los saneamientos de tierras y acondicionamiento de cauces, las presas de embalses y balsas de regulación para regadíos, investigación de aguas subterráneas, captación de caudales y las infraestructuras e instalaciones comunes necesarias para su funcionamiento, así como las necesarias para la eliminación de los accidentes artificiales que impidan en las zonas de concentración parcelaria el cultivo adecuado de los lotes de reemplazo (el subrayado es nuestro).

2. Encauzamiento y protección de márgenes en cauces públicos y caminos generales de la zona y de enlace entre los pueblos.

3. Las obras de repoblación forestal, plantaciones, y en general las que tengan por objeto la restauración, conservación y protección del medio natural en la zona, así como las que se deriven de la aplicación a los proyectos de concentración y a sus proyectos de obras correspondientes del procedimiento de evaluación del impacto ambiental previsto en el Real Decreto legislativo 1302/1986.

4. Las obras que tengan por objeto la adaptación y mejora medioambiental y sanitaria de las actividades agrarias, especialmente las de ubicación y adecuación de las explotaciones ganaderas cuando tengan como finalidad su traslado fuera de los núcleos rurales o la dotación y adaptación de instalaciones que garanticen los servicios básicos para su racionalización, así como aquellas que sirvan para garantizar su funcionamiento en situaciones excepcionales por crisis sanitaria o de cualquier otra índole.

5. Las que por medio de Decreto se autorice a incluir en este grupo, siempre que se trate de obras que beneficien las condiciones de toda la zona y se estimen necesarias para la actuación de la Dirección General”.

En cambio, el régimen jurídico previsto es diferente para las obras complementarias. Así, el artículo 79 de la Ley 14/1990, establece que *“se considerarán obras complementarias las que sin relacionarse directamente con la transformación de las zonas contribuyan a su satisfactorio desarrollo económico y social, redundando en beneficio de todos los agricultores de la zona o de algún grupo de ellos. Como obras complementarias podrán clasificarse las siguientes:*



1. Albergues para ganado, almacenes para maquinaria agrícola, materias primas o productos agrícolas, otras edificaciones e instalaciones de carácter cooperativo o asociativo.

2. Abastecimiento de agua, saneamiento y depuración de aguas residuales, y electrificación de núcleos urbanos.

3. Obras de sector tales como acondicionamiento y mejora de antiguos regadíos existentes en la zona y creación de nuevas superficies de riego; mejora y sistematización de terrenos y descuaje de plantaciones de carácter agrícola; nuevas plantaciones de especies forestales o agrícolas y creación de praderas y pastizales.

4. Las que por medio de Decreto con carácter general se autorice a incluir en este grupo, siempre que se trate de obras que redunden en beneficio de todos los agricultores de la zona o de algún grupo de ellos”.

En el caso objeto de la presente queja, el Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Burgos ha hecho una interpretación restrictiva de la definición recogida en el artículo 78.1 de la Ley 14/1990, en el sentido de que únicamente le corresponde ejecutar a cargo de la Administración autonómica la red de caminos, cunetas y desagües de la Zona de Concentración Parcelaria de XXX, correspondiendo en cambio a los propietarios asumir el coste económico del acceso a las fincas de reemplazo. Sin embargo, esta Procuraduría discrepa de dicho criterio, ya que, a nuestro juicio, contradice claramente uno de los principios reconocidos en la mencionada Memoria del Acuerdo, en concreto el de “*garantizar el acceso directo a la red de caminos proyectada de todas las fincas de reemplazo, eliminando las servidumbres de paso con la creación de caminos secundarios*”. Al respecto, es necesario resaltar que el citado Servicio Territorial advirtió a algunos propietarios de la obligación de ejecutar el paso salvacunetas que llevó a cabo el Sr. XXX, ya que su incumplimiento podría conllevar la imposición de una sanción, lo cual denota a juicio de esta Institución que en realidad nos encontramos ante una obra de interés general.

En efecto, el artículo 3.1 e) de la citada norma establece que “*La concentración parcelaria tendrá como primordial finalidad la ordenación de la propiedad rústica, con vistas a dotar a las explotaciones de una estructura adecuada a cuyo efecto, y realizando las competencias que resulten necesarias, se procurará: (...)*

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

Además, sobre esta cuestión es necesario tener en cuenta que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ya ha obligado a la Administración autonómica a ejecutar los accesos a las fincas de reemplazo al considerar que se trata de una cuestión de su



competencia, pudiendo citar la Sentencia de 23 de febrero de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Valladolid, en la que se acordó anular el proyecto de la Zona de Concentración Parcelaria de Villasbuenas (Salamanca), al estimar que la Consejería de Agricultura y Ganadería debía proyectar y ejecutar la obra de interés general prevista –en este caso, la red viaria-, ya que *“es obvio que esta falta de ejecución de los reiterados accesos, sí supone la ruptura del principio de equivalencia entre lo aportado al proceso de concentración y el valor de las fincas de reemplazo (el subrayado es nuestro), pues la correcta valoración de estas, conforme a las bases de la concentración, preveían la existencia de unos accesos adecuados en base a los cuales se establecía una ponderación determinada de estas fincas de reemplazo, por lo que su inexistencia ha de entrañar una infraponderación de las mismas. Es, por lo demás, evidente que la carencia de disponibilidad presupuestaria (...) no puede justificar la falta de programación y ejecución de accesos (el subrayado es nuestro)”*.

En consecuencia, esta Institución considera que se debieron ejecutar a cargo de la Administración autonómica los accesos a las fincas de reemplazo en la Zona de Concentración Parcelaria de XXX, ya que se encuentra implícitamente incluida dentro de las obras de interés general. Esto conllevaría lógicamente que, al haberse reclamado en tiempo y forma y haber aportado la factura justificativa, se deberían adoptar por el órgano competente de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural las medidas pertinentes para abonar los gastos que han supuesto al Sr. XXX la ejecución del paso salvacunetas a la viña de su propiedad en el supuesto de que se cumpliesen los requisitos formales exigidos.

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**:

PRIMERO: Que, conforme al principio establecido en el artículo 3.1 e) de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, y en la Memoria del Acuerdo de la Zona de Concentración Parcelaria de “XXX (Burgos)” aprobado mediante Resolución de la Dirección General de Desarrollo Rural de 25 de agosto de 2020, se debió haber considerado por el Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Burgos como una obra de interés general la ejecución de los accesos de las fincas de reemplazo a la red de caminos de esa concentración parcelaria, al encuadrarse de manera implícita en el supuesto previsto en el artículo 78.1 de dicha norma autonómica, en la línea de lo manifestado en la Sentencia de 23 de febrero de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.



SEGUNDO: Que se adopten las medidas pertinentes por parte del órgano competente de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural para proceder al abono de los gastos que le han supuesto a D. XXX la ejecución a su costa del paso salvacunetas con el fin de poder acceder a la finca de reemplazo XXX, del polígono XXX, adjudicada en esa concentración parcelaria en el supuesto de que concurran los requisitos formales exigidos a tal efecto.

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 por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural **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