



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Camino de acceso a finca rústica/ Desaparición

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1095/2022**, 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 desaparición o alteración de un camino público municipal que, según se manifiesta, venía siendo utilizado para el acceso a diversas parcelas, entre ellas la parcela XXX, y que habría quedado bloqueado en su tramo final como consecuencia de las actuaciones autorizadas en suelo rústico para la implantación de un centro de apoyo al transporte en las parcelas XXX, XXX y XXX del polígono XXX de su municipio.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información al respecto, trámite que evacuó señalando que la parcela XXX a la que se refiere la queja se encuentra enclavada en el término municipal de Burgos, concretamente en el barrio de XXX, mientras que el término municipal de XXX finaliza en las parcelas XXX y XXX del citado polígono XXX. Asimismo, confirma que efectivamente la zona referida resultó afectada por un proceso de concentración parcelaria en cuyo marco se habilitó en su día un camino que daba acceso hasta las parcelas XXX y XXX, precisando que el resto de las parcelas del entorno disponen de acceso directo desde la carretera N-I.

El Ayuntamiento expone, igualmente, que se autorizó el uso excepcional en suelo rústico para la implantación de un centro de apoyo al transporte promovido por una sociedad mercantil, actuación que implicó la agrupación de varias parcelas de su propiedad y la definición de un acceso desde la carretera N-I a través de la parcela XXX, desarrollándose la actividad en las parcelas XXX y XXX. En relación con el camino objeto de controversia, se indica que se tramitó un expediente de desafectación, segregación y venta de un tramo del mismo colindante con las parcelas de la citada mercantil, afirmando que dicha actuación no limita, ni impide, el acceso a las fincas que originalmente se servían de dicho camino.



En este sentido, el informe municipal sostiene que el camino únicamente daba acceso a determinadas parcelas del polígono XXX del término municipal de XXX, y que todas ellas mantienen actualmente dicho acceso, negando que exista vallado sobre el camino y precisando que el terraplén al que se refiere el interesado se encuentra situado en una parcela privada, en su lindero sur con el término municipal de Burgos, sin afectar al trazado del camino. Añade, además, que la parcela XXX nunca habría tenido acceso desde XXX, sino a través de servidumbres de paso en el término de Burgos, y que no se formularon alegaciones en el procedimiento de desafectación por parte de los titulares de las parcelas directamente afectadas.

Por su parte, el interesado discrepa de estas afirmaciones, señalando que, conforme a documentación emitida por la Gerencia Municipal de Fomento del Ayuntamiento de Burgos, la delimitación del término municipal situaría la parcela dentro del ámbito de XXX, cuestionando así la afirmación relativa a la falta de competencia municipal.

Asimismo, sostiene que varias parcelas, entre ellas la XXX, han visto dificultado o impedido su acceso por el cierre del camino, lo que obliga a realizar recorridos considerablemente más largos, y afirma que el uso del camino era efectivo y habitual, como, a su juicio, evidencian las ortofotografías en las que se aprecian huellas de tránsito. Igualmente, cuestiona la procedencia de la venta del camino, al considerar que éste cumplía una función de acceso que no puede ser desconocida por la Administración actuante y pone de manifiesto las dificultades encontradas para obtener información tanto del Ayuntamiento de XXX como del de Burgos, interesando que se clarifique la responsabilidad de cada Administración.

A la vista de dichas alegaciones, se consideró necesario recabar informe del Ayuntamiento de Burgos, que en el evacuado manifiesta que las cuestiones suscitadas tendrían, en su caso, naturaleza civil o contencioso-administrativa, señalando que el camino objeto de controversia formó parte de una concentración parcelaria situada en el término municipal de XXX, respecto de la cual el Ayuntamiento de Burgos carece de competencia alguna. Indica, asimismo, que la zona se encuentra incluida en el ámbito de un instrumento de ordenación territorial de carácter supramunicipal —el Centro de Actividades Económicas— cuya tramitación corresponde a la Administración autonómica, y alude a la existencia de pronunciamientos judiciales relevantes, en concreto a dos Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 2016, ambas de fecha 03/11/2026 y que inciden en la ordenación del ámbito.

Tras estos informes se recibieron nuevos escritos de alegaciones de la persona reclamante, ratificando la posición que ha venido poniendo de manifiesto desde el escrito inicial, señalando que el camino desafectado servía de acceso a la finca XXX, acceso que



se ha impedido o limitado sustancialmente, sin que ninguna de las Administraciones intervinientes hayan querido o sabido facilitar una solución válida al respecto.

Examinada la totalidad de la información obrante en el expediente, procede efectuar las siguientes consideraciones.

En primer lugar debe señalarse que una de las principales dificultades que presenta el supuesto analizado deriva de la localización de la parcela cuyo acceso se considera afectado por la desaparición del camino al que se alude reiteradamente en este queja, ya que se ubica justo en el límite entre los términos municipales de XXX y Burgos.

Esta circunstancia ha sido puesta de manifiesto por las Administraciones intervinientes, que discrepan sobre la ubicación exacta de la finca en relación con el límite de los respectivos términos municipales y, en consecuencia, sobre el alcance de sus respectivas competencias.

Ahora bien, con independencia de la concreta adscripción administrativa de la parcela XXX, lo cierto es que el camino cuya alteración se denuncia se sitúa en el término municipal de XXX, y es este camino el que, según sostiene la persona que ha presentado la queja, venía siendo utilizado de forma efectiva como vía de acceso a dicha finca.

Desde esta perspectiva, la cuestión no puede resolverse exclusivamente atendiendo a la delimitación formal de los términos municipales, sino que debe ponderarse la funcionalidad real del camino y su eventual utilización como infraestructura de acceso, aun cuando sirva a fincas situadas en términos municipales colindantes.

Plano suprimido en aplicación de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de Datos personales y Garantía de los derechos digitales

En el plano superior, aportado como documentación adjunta por el Ayuntamiento de Burgos, hemos marcado en amarillo la finca XXX. El acceso controvertido se venía realizando, conforme se afirma por el camino señalado con una flecha roja.

En efecto, no resulta infrecuente que determinadas infraestructuras viarias, singularmente vías rurales, discurren por varios términos municipales o presten servicio a fincas ubicadas fuera del ámbito territorial en el que se sitúan físicamente, sin que ello altere su naturaleza ni permita desconocer su funcionalidad. Lo mismo cabe predicar, incluso con mayor intensidad, de otras infraestructuras viarias de rango superior, cuya utilidad trasciende necesariamente los límites administrativos.

A esta primera dificultad se añade, además, que toda la zona ha sido afectada por una gran instalación dedicada al transporte, habiéndose alterado la configuración de las



fincas originales y del camino aludido, que aparece en la actualidad tal y como se refleja en la siguiente ortofoto extraída de la Oficina virtual de Catastro:

Fotografía suprimida en aplicación de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de Datos personales y Garantía de los derechos digitales

El camino rural (parcela XXX, polígono XXX) sigue apareciendo marcado sobre el plano catastral, pero sobre él se han construido vías pavimentadas y otro tipo de instalaciones, y ya no existe rastro alguno del acceso a la finca XXX o a las colindantes que parecen haber quedado enclavadas.

Así las cosas, resulta necesario recordar el régimen jurídico aplicable a los caminos públicos. Los caminos tienen la condición de bienes de dominio público, conforme a lo dispuesto en el artículo 132 de la Constitución Española, así como en la normativa patrimonial y de régimen local, lo que implica su sujeción a los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Su destino principal es el uso público, y su conservación y defensa corresponde a la Administración titular de los mismos.

Ello no impide que, en determinados supuestos, pueda acordarse su desafectación y posterior enajenación, siempre que se constate la pérdida de su destino al uso público y se tramite el correspondiente procedimiento con las garantías exigidas por el ordenamiento jurídico.

En este caso, el Ayuntamiento de XXX, titular de este camino, manifiesta que ha tramitado un expediente de desafectación parcial del camino controvertido. Al respecto conviene precisar que, conforme al régimen jurídico de los bienes de dominio público establecido en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, la pérdida de la condición demanial de un bien exige la tramitación de un procedimiento de desafectación en el que, más allá del cumplimiento formal de los trámites, debe acreditarse, de manera efectiva, la desaparición de su destino al uso público.

En este sentido, la doctrina jurisprudencial ha venido reiterando que la desafectación no puede fundamentarse, exclusivamente, en la alteración física del bien, sino que requiere de una justificación material suficiente basada en la pérdida real de su funcionalidad pública, debiendo ponderarse expresamente las circunstancias concurrentes y, en particular, los efectos sobre terceros, conforme a los principios de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 CE) y de buena administración (artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).



En el presente supuesto, no se discuten tanto la subsistencia física del camino originario —cuya transformación y alteración ha sido consecuencia de las actuaciones descritas ut supra— como las consecuencias que dichas actuaciones han tenido sobre las condiciones de acceso a las fincas que se servían del mismo.

En efecto, la desaparición material del trazado original, derivada de su desafectación y posterior incorporación a una actuación de carácter empresarial, no puede traducirse en la supresión efectiva de los accesos que dicho camino garantizaba sin que se haya previsto una solución alternativa adecuada. Dicho con otras palabras, la funcionalidad que debe preservarse no es la del camino en sí mismo considerado, sino la del acceso que éste proporcionaba. En consecuencia, la actuación administrativa que supuso la alteración del camino debió venir acompañada de las medidas necesarias para asegurar que las fincas afectadas mantenían unas condiciones de accesibilidad equivalentes, en términos razonables, a las preexistentes.

En este contexto, la eventual existencia de accesos alternativos, a la que se refiere el Ayuntamiento de XXX en su informe, no puede considerarse suficiente si dichos accesos no reúnen condiciones reales que permitan el uso ordinario de las fincas conforme a su naturaleza y destino. En particular, tratándose de fincas rústicas, la funcionalidad del camino se debe valorar atendiendo a la posibilidad efectiva de tránsito de maquinaria agrícola y de los vehículos necesarios para su explotación, no siendo bastante la mera existencia formal de un acceso si éste resulta impracticable, inadecuado o excesivamente complejo.

A este respecto, aun cuando la figura civil del enclavamiento (artículo 564 del Código Civil) no resulte directamente aplicable en el ámbito administrativo, sí expresa un principio general del ordenamiento orientado a evitar que las fincas queden privadas de un acceso útil y razonable, principio que debe ser tenido en cuenta en la actuación de las Administraciones públicas cuando, como ocurre en este caso, la modificación de las condiciones de acceso deriva de decisiones adoptadas en el ejercicio de potestades administrativas.

En consecuencia, corresponde al Ayuntamiento de XXX, en cuanto Administración que ha autorizado y en su caso impulsado la transformación de estas fincas y del camino que las atravesaba, verificar de manera efectiva la idoneidad de los accesos existentes y si éstos garantizan, o no, unas condiciones adecuadas de utilización, adoptando, en consecuencia, las medidas necesarias para su adecuación, sin que resulte suficiente la invocación de la existencia de accesos alternativos en términos meramente formales.

No podemos dejar de mencionar que, además, en el presente supuesto pueden incidir también algunos de instrumentos de ordenación territorial de carácter supramunicipal, en particular el Centro de Actividades Económicas Burgos XXX, cuya



tramitación presenta una notable complejidad técnica y cuyo desarrollo ha venido marcado por la intervención de distintas Administraciones públicas, así como por el control jurisdiccional de determinados aspectos de su ordenación (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 3 de noviembre de 2016 (recursos 64/2014 y 65/2014), lo que exigirá a todas las Administraciones implicadas realizar un esfuerzo de coordinación, claridad y eficacia en su actuación, conforme a lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Española y en el artículo 3 de la Ley 40/2015.

Finalmente, conviene señalar que la información facilitada por ese Ayuntamiento no nos ha permitido esclarecer de manera completa todos los extremos controvertidos, especialmente en lo relativo al uso efectivo del camino con anterioridad a su desafectación y a las condiciones reales de los accesos actualmente existentes. Estas circunstancias, unidas a las dificultades efectivamente encontradas por el interesado para obtener una respuesta clara y suficiente por parte de las Administraciones implicadas, lo que ha motivado su intervención ante esta Defensoría, pone de relieve la necesidad de reforzar los mecanismos de información y de atención al ciudadano, garantizando que éste pueda conocer de manera comprensible y precisa la situación que le afecta, así como las actuaciones previstas para su resolución, evitando situaciones de incertidumbre o de derivación sucesiva a otras Administraciones.

Por último, con el ánimo de agotar el debate debemos recordar que, en supuestos como el analizado, en los que determinadas fincas pudieran haber quedado en una situación de acceso insuficiente o inadecuado, el ordenamiento jurídico contempla la posibilidad de acudir al ejercicio de acciones civiles dirigidas a la constitución de servidumbres de paso, conforme a lo dispuesto en los artículos 564 y siguientes del Código Civil. No obstante, consideramos que la eventual existencia de esta vía no puede entenderse como sustitutiva de las obligaciones que corresponden a la Administración cuando la situación de dificultad en el acceso trae causa de actuaciones adoptadas en el ejercicio de potestades públicas. En este sentido, no resulta exigible a los particulares que acudan a soluciones de carácter privado para corregir las consecuencias derivadas de decisiones administrativas que han alterado las condiciones de acceso previamente existentes, tal y como, a nuestro juicio, puede haber ocurrido en este caso.

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 proceda a comprobar de manera efectiva la situación actual de los accesos a las fincas que venían utilizando el camino al que se refiere la queja, valorando no solo su existencia formal del acceso, sino sus condiciones reales de funcionalidad, la



posibilidad de tránsito por los mismos de maquinaria agrícola y de los vehículos necesarios para su explotación.

SEGUNDA: Que, en el supuesto de que los accesos existentes no garanticen unas condiciones adecuadas de utilización conforme a la naturaleza y destino de las fincas, se adopten las medidas necesarias para su adecuación o, en su caso, para la habilitación de soluciones alternativas que permitan mantener unas condiciones de accesibilidad equivalentes, en términos razonables, a las existentes con anterioridad a la alteración realizada en dicho camino.

TERCERA: Que, en el ejercicio de dichas actuaciones, se tenga en cuenta que la transformación del ámbito y la eventual concurrencia de distintas Administraciones no pueden traducirse en una merma efectiva de las condiciones de acceso a las fincas afectadas, debiendo impulsarse, en su caso, los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar una respuesta eficaz a la situación planteada.

CUARTA: Que, en todo caso, se facilite a los interesados una información clara, completa y comprensible sobre la situación existente, las razones que la justifican y las actuaciones que, en su caso, se vayan a llevar a cabo, de forma que puedan conocer con certeza sus derechos y las soluciones previstas al problema suscitado, evitando situaciones de incertidumbre y/o de remisión a otras Administraciones.

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