



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

Asunto: Camino público/ Deficiente mantenimiento

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 **211/2023**, 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 creada en la localidad de XXX, perteneciente a ese municipio, por la falta de mantenimiento en la que se encuentra un camino público municipal.

Según manifestaciones del autor de la queja, el camino conocido como “Camino XXX” (Polígono XXX, parcela XXX de XXX) se encuentra en un estado muy deficiente, lo que impide su uso ordinario.

Estos hechos son conocidos por ese Ayuntamiento, ante el que se han presentado solicitudes al respecto (la última con fecha XXX/2023), sin que hasta el momento se hayan adoptado por su parte medidas efectivas dirigidas al mantenimiento del uso público del referido camino, 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 el autor de la queja le informa de forma parcial e insuficiente, dado que debe tenerse en cuenta que el tramo del camino sobre el que se presenta la queja corresponde al tramo del cruce del río XXX, tanto en su margen derecha inundable (y que efectivamente se inunda con todas las crecidas del río) como en el propio cruce del río, vado únicamente transitable cuando el río XXX viene muy bajo y con muy poca agua. Al mismo tiempo y ante la aprobación reciente del Plan Hidráulico desconozco la situación en la que ha quedado el tránsito sobre el cauce de los ríos y si por la situación afectará a este camino.”



El resto del camino, a nuestro entender, se encuentra en condiciones aceptables para el tránsito, y es utilizado habitualmente sin problema por los que quieren exponerse a su cruce cuando el caudal del río lo permite.

En cuanto a las obras realizadas en el camino, se efectúa una poda periódica, según las necesidades, y se procura arreglar en lo posible los desperfectos causados por cada crecida del río, no pudiendo actuar dentro del cauce del río XXX ni tampoco en la zona inundable, al estar incluidos en el dominio público hidráulico y ser competencia de la Confederación Hidrográfica del Duero.

El ancho del citado camino figura como 5,85 en el inventario, cuando se hizo la Concentración parcelaria de la zona no se incluyó el camino, quedando en la misma situación en la que se encuentra actualmente. (Se adjunta plano)

En lo que respecta a las respuestas evacuadas ante los escritos del denunciante, constan en las Actas del Pleno municipal, que no podemos enviar por el momento al habernos quedado sin Secretario por traslado a nuevo destino.

Sobre las quejas de que la CHD ha realizado obras que afectaron al cauce del río, este Ayuntamiento no tiene información sobre dichas obras, ni competencias sobre Confederación y sus actuaciones. Por supuesto que una solución ideal sería que se construyera un puente sobre el río, pero tal actuación queda fuera de las posibilidades de un municipio de 350 habitantes”.

Tras la recepción del informe municipal, procedimos a dejar sin efecto la inclusión del Ayuntamiento de XXX en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con esta Defensoría.

Por otra parte, solicitamos información de la Confederación Hidrográfica del Duero y en el informe evacuado se hace constar:

“En contestación a su escrito, con entrada en este Organismo el 27 de septiembre de 2023, relativo a la queja presentada sobre el deficiente mantenimiento de un camino público municipal, sito en el municipio de XXX (Palencia), me complace informarle:

Entre los meses de octubre y noviembre del año 2020, este Organismo de cuenca llevó a cabo trabajos de mantenimiento selvícola y de adecuación hidráulica en un tramo de cauce de unos 6 km de longitud y que abarcó todo el término municipal de XXX (Palencia).

Dichas labores consistieron en el acondicionamiento de la vegetación arbórea y arbustiva situada en la ribera, así como en la retirada de tapones existentes en el propio cauce.



Se adjunta documento nº 1 “Memoria Inicial” que incluye algunas fotos de antes y después de los trabajos realizados y que dieron lugar a la actuación mencionada. En esta actuación no se intervino sobre el camino/vado que atraviesa el río XXX y que es objeto de consulta.

Con fecha 29 de septiembre de 2021, el Área de Gestión del Dominio Público Hidráulico de la Comisaría de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Duero respondió a un escrito presentado por el Ayuntamiento de XXX (Palencia), indicando en el mismo que este Organismo de cuenca no era titular de dicho camino y que las competencias para la conservación y mantenimiento del mismo correspondían al titular de la vía en cuestión. En el citado escrito también se advertía que, al tratarse de un vado localizado en dominio público hidráulico, llevaría implícita la aceptación de los riesgos derivados de eventos naturales existentes en los cauces.

Se adjunta documento nº 2 “Solicitud AG_XXX_2021” y documento nº 3 “Respuesta AG_XXX_2021”. El 5 de abril de 2021, la Comisaría de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Duero había dado respuesta en el mismo sentido a un escrito presentado por D.(...) indicándole que la reparación del camino rural que cruza el cauce del río XXX correspondía a los titulares del mismo y por tanto no se procedería a incluir la restitución y rehabilitación del citado camino en la programación denominada “Medidas para la mejora de las condiciones hidromorfológicas de cauces en la Confederación Hidrográfica del Duero: provincias de Palencia y Cantabria, años 2021- 2022” con cargo al presupuesto de este Organismo de cuenca. Se adjunta documento nº 4 “Solicitud AC_XXX_2021” y documento nº 5 “Respuesta AC_XXX_2021”.

Finalmente, tal y como se puede apreciar en las imágenes que se adjuntan, el camino cruza el río XXX, en una longitud aproximada de 30 m, mediante un vado sin losa de hormigón totalmente inestable y sin consolidar expuesto a la corriente de agua circulante y a sus procesos hidromorfológicos.

Hablamos de uno de los sistemas fluviales más caudalosos que atraviesa de norte a sur la provincia de Palencia y que aun estando su curso de agua regulado en cabecera por los embalses de XXX y XXX, está sujeto a continuas fluctuaciones de crecidas en su régimen de caudales líquidos (agua) que trae como consecuencia el transporte y movilización del material sólido aluvial y coluvial en forma de cantos rodados, guijarros y gravas, principalmente, dando lugar con ello a continuas variaciones en el modelado del lecho del cauce, ya sea mediante procesos de incisión (erosión) o sedimentación (depósitos), que hacen variar la profundidad y anchura del cauce del río XXX y, por ende, la del vado que cruza el citado cauce”.



Con posterioridad a la recepción de estos informes, se recibió en esta Defensoría un nuevo escrito de queja, diferente al que motivó la apertura del presente expediente, y en el que también se aludía a la imposibilidad de tránsito por este camino público, señalando que no cuenta con anchura suficiente en alguno de sus tramos y que, por esa razón, el Pleno municipal aprobó la necesidad de realizar un deslinde del mismo.

Al parecer, y pese a que han transcurrido más de dos años y medio desde dicho acuerdo no se ha ejecutado en el camino actuación alguna (ni el deslinde, ni ninguna otra) y los vecinos siguen sin poder transitar por algunos tramos del mismo.

Tras la recepción de esta nueva queja, se acordó su acumulación al expediente inicial y así se lo indicamos al reclamante.

A la vista de lo informado, procede realizar al Ayuntamiento de XXX algunas consideraciones.

En primer lugar debemos señalar que el asunto que se ha sometido a la consideración de esta Defensoría presenta cierta complejidad por la evidente circunstancia de que el camino de “XXX” cruza el cauce del río XXX y su zona inundable, sufriendo por lo tanto las consecuencias de sus crecidas y de los movimientos naturales del propio río (dinámicas fluviales) que, lógicamente, pueden afectar tanto al lecho del río como a sus orillas y, en consecuencia, también a la posibilidad de transitar por la referida vía de comunicación de dominio público.

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 **debe velar por su defensa y conservación**, al igual que con cualquier otro bien de dominio público de su titularidad.

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 las reclamaciones presentadas en este caso se refieren, principalmente, a la falta de conservación de la totalidad del camino público (no solo a la situación del vado sobre el río XXX) y a las limitaciones de su anchura en alguno de sus tramos, limitaciones que al parecer motivaron que el Ayuntamiento adoptase un acuerdo para proceder a su deslinde, el cual no parece haberse materializado.



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 otros caminos públicos, por lo que puede resultar necesario determinarla para que 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 dado que con ello se puede limitar el uso público del camino al dificultar el paso de maquinaria agrícola.

En este caso no hemos podido verificar si efectivamente la anchura del camino (5,35 metros según consta en el informe municipal) se ha reducido en algún punto, aunque podemos suponer que el estrechamiento se ha producido considerando que se ha adoptado un acuerdo municipal para efectuar un deslinde.

En efecto, es la entidad local titular la que debe velar por el mantenimiento del trazado de los caminos rurales, lo que incluye una vigilancia sobre su anchura y sobre su funcionalidad, al tiempo que se deben realizar actuaciones que faciliten su uso ordinario (desbroce, adecentamiento de cunetas, reperfilados, etc.), cuestión esta sobre la que volveremos más adelante.

Como conoce, el artículo 44 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) señala que corresponde a los municipios, en relación con los bienes de su titularidad, la potestad de investigación, la de deslinde y la de recuperación de oficio.

Pues bien, en este caso entendemos que, vista la situación planteada y dado que ya existe una decisión municipal al respecto, debe tramitarse por el antes señalado expediente de deslinde.

Sobre el deslinde ha de recordarse que es un derecho que se encuentra regulado en el artículo 384 del Código Civil, el cual 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 de deslindar obedece a reglas específicas, constituyendo una verdadera potestad exorbitante y una auténtica prerrogativa que la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, reconoce a aquella, y que el RBEL, en sus artículos 57 a 70, reconoce y regula en relación con los entes locales.

Con todo, 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 constituir una declaración de propiedad ni tampoco de posesión, dado ambas titularidades solo pueden determinarse mediante un correspondiente juicio declarativo.

En todo caso, 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, en caso de que lo efectúe la administración, según el Tribunal Supremo, el procedimiento adecuado es la recuperación de oficio. En otro caso, es decir, cuando existan dudas, lo razonable es efectuar el deslinde, para una vez realizado, en su caso, se proceda a la recuperación. Como se ha venido sosteniendo, 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»*.

Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia, 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, ni tampoco cabe menoscabar mediante la práctica del deslinde situaciones amparadas por títulos registrales en favor de particulares. Así, la STS de 10 de febrero de 1989, en su FJ 2.º señala que *«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 en algún punto del trazado del camino) o cuando se aprecien indicios de usurpación, la Corporación debe iniciar y tramitar 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).

En cuanto a las cuestiones que tienen relación con el mantenimiento del camino, ya hemos señalado que en las reclamaciones presentadas se indica que en este camino no se realiza el necesario mantenimiento, por lo que algunos tramos resultan intransitables.

Esta Defensoría ha observado las imágenes de satélite que se ofrecen a través de distintas aplicaciones informáticas¹ y con ello se ha comprobado que, en efecto, el camino de “XXX” aparece parcialmente desdibujado, especialmente en la margen derecha del cauce, en un espacio que, según se indica, se inunda con cada crecida del río. Esta situación debe llevar a la administración titular del camino a realizar en este punto anualmente tareas de mantenimiento, pues de lo contrario esta vía de comunicación no podrá mantener su funcionalidad. Para ello deberá planificar las actuaciones a ejecutar y dotar la correspondiente partida presupuestaria, además de recabar para dicha actuación la oportuna autorización del Organismo de cuenca.

De igual manera e independientemente de las actuaciones que la Confederación realice y/o programe en la vegetación existente en la ribera del río XXX, debe evitar que el vado del río se cierre por la proliferación de maleza en el punto concreto en el que se traza el camino sobre el río, evitando que se obstruya el vado y que ello imposibilite el tránsito por el mismo. Para ello deberá planificar y ejecutar, en su caso y anualmente si es necesario, todas las labores de desbroce de maleza y retirada de residuos del cauce (singularmente en la zona del vado tantas veces aludido), siempre que estas labores sean

¹ En este caso, principalmente, a través del visor del sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (XXX)



necesarias para mantener el uso ordinario del camino, solicitando para ello todas las autorizaciones que sean procedentes.

Como V.I. probablemente conoce, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo viene señalando que para las actuaciones ordinarias en los cauces en tramos urbanos, la administración competente es la que ostenta la competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo, es decir, en este caso el Ayuntamiento. Dicha jurisprudencia asimismo indica que las labores de “limpieza ordinaria” abarcan la retirada de residuos asimilables a urbanos (basuras, escombros, electrodomésticos, muebles, etc...). También se incluye la retirada de vegetación que por su densidad pueda dar lugar a problemas de tipo sanitario, tapones, malos olores por generar estancamiento, etc.

En cuanto a lo que debe entenderse por “tramos urbano” el Tribunal Supremo ha venido declarando que dicho término no se refiere a la delimitación estricta del casco urbano, sino que abarca al territorio “de un pueblo o ciudad y sus aledaños”, por lo que considera que abarca a todo aquel espacio dentro del municipio que sufra la influencia de la población, ya sea el entorno más próximo al casco urbano por donde puede discurrir el cauce, o sean otras zonas, como merenderos y espacios recreativos junto a cauces y embalses.

Por su parte, el Defensor del Pueblo en su informe monográfico “*Agua y Ordenación del Territorio*”², efectúa una amplia referencia a esta materia, señalando en sus conclusiones que la realización de obras de limpieza y de mejora de los cauces es una potestad discrecional de los Organismos de Cuenca, supeditada a la habilitación de dotación presupuestaria. O sea, los Organismos de Cuenca no están obligados a limpiar ni a acondicionar cauces, pero pueden hacerlo y, en cualquier caso, tienen la potestad de autorizar esas tareas cuando lo promuevan otras administraciones o, incluso, particulares. Recuerda, además, que la existencia de vegetación y sedimentación en los cauces públicos y sus márgenes es natural y forma parte de la dinámica fluvial, añadiendo que la inundación periódica de los terrenos adyacentes se corresponde también con esta misma dinámica, cumpliendo una función de laminación de las avenidas y pérdida de velocidad de las aguas, así como de fertilización de los suelos de vega y de recarga de los acuífero; y por ello no debe ser corregida salvo peligro para las personas o la inundación de zonas urbanas.

En el caso que nos ocupa, en relación con el mantenimiento del camino y las eventuales actuaciones a emprender dentro del propio cauce o vado fluvial para facilitar el cruce del río, en ninguna de las quejas presentadas viene a requerir intervenciones específicas en este vado, ni del Ayuntamiento ni del Organismo de Cuenca. En todo caso,

² Que puede consultarse íntegramente en su página web: <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/agua-y-ordenacion-del-territorio-marzo-2010/>.



se ha de entender que en relación a los posibles daños por erosiones o arrastres que, eventualmente, se hayan podido producir en los márgenes de este cauce, vistas las funciones y cometidos de los Organismos de Cuenca, que se enumeran en los artículos 23 y 24 del Texto refundido de la Ley de Aguas (RD 1/2001, de 20 de julio), no incluyen obligaciones relativas a actuaciones tendentes a la defensa de las instalaciones públicas o privadas situadas en las mismas, como podría suceder con este camino.

En este sentido, tal y como se indica en el informe evacuado por la Confederación en este caso, la colindancia con el dominio público hidráulico implica la aceptación de los riesgos derivados de eventos naturales existentes en los cauces, como es el caso de los efectos de las crecidas, tanto ordinarias como extraordinarias, la eventual caída de árboles o ramas, o la presencia de animales salvajes, etc.

Ahora bien, puesto que el Ayuntamiento de XXX es la Administración competente para la conservación de los caminos públicos de su titularidad, entre los que se encuentra el referido camino de “XXX”, en XXX y dado el servicio que presta el camino público en cuestión, dicho Ayuntamiento tiene **el deber de adoptar las medidas que sean necesarias para recuperar y preservar su uso público y la seguridad de los que por él transitan**, siempre teniendo en cuenta las eventuales limitaciones que para este uso común pueda suponer el río XXX.

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 valore la posibilidad de incoar un expediente de deslinde en relación con el camino al que se refiere esta reclamación, ajustándose a los trámites previstos en los arts. 56 y ss. del RBEL, y, una vez concluido y si procede, ejercite la potestad recuperatoria.

SEGUNDA: Que, en su caso, se realicen en el camino de “XXX” la labores de mantenimiento y/o reparación que resulten necesarias para la plena funcionalidad del mismo, teniendo en cuenta que algunas de estas labores deberán tener una periodicidad anual, dada la incidencia que en una parte del trazado pueden tener las dinámicas fluviales del río XXX.

TERCERA: Para dichas actuaciones de mantenimiento y mejora del referido camino puede solicitar la oportuna colaboración económica y técnica de la Diputación provincial de Palencia, en el marco de las convocatorias o ayudas que esta disponga.

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



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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