



ANTECEDENTES:

Primero.- El Sr. Alcalde del Ayuntamiento de solicita informe jurídico en relación al uso público de los Caminos existentes en el paraje denominado ".....", que según el catastro son de dominio público.

Segundo.- Consta entre la documentación aportada por el Ayuntamiento, junto con la solicitud de informe, copias las fichas de consulta descriptiva y gráfica de datos catastrales de varios Caminos del Polígono del municipio, parcelas nº: AAA, BBB, CCC, DDD... etc y parcela XXX.

Teniendo en cuenta los datos facilitados por el Ayuntamiento y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.1b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, es competencia de las Diputaciones Provinciales la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, y el Reglamento de Asesoramiento y Asistencia a Municipios.

En base a estos antecedentes se emite el siguiente **INFORME:**

LEGISLACIÓN APLICABLE

- *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (LBRL)*
- *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. (TRRL)*
- *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) y Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.*
- *Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.(RBEL)*



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Concepto de Camino Público.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 79.3 de la LBRL y 74.1 del TRRL, así como los artículos 2 y 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), los caminos son definidos y considerados como bienes de dominio y uso público de titularidad municipal.

Esta calificación lleva aparejada el ser inalienables, inembargables e imprescriptibles y no estar sujetos a tributo alguno (artículo 5 RBEL).

Además, la conservación de caminos y vías rurales constituye, según el artículo 25.2.d) de la LBRL, una competencia municipal propia, que se recoge asimismo en el artículo 38 TRRL para entidades locales menores.

La aplicación del régimen legal correspondiente a este tipo de bienes demaniales hace que sea fundamental distinguir la naturaleza pública o privada de los caminos ya que, una cosa es una servidumbre de paso y otra un camino vecinal o estrictamente rural.

La servidumbre de paso, regulada en los artículos 564 y ss. del Código Civil, es un derecho real que se produce sobre suelo privado ajeno (predio sirviente), mientras que en el camino público el suelo es público.

Así, para poder afirmar que estamos ante un camino público, y según reiterada jurisprudencia, se debe examinar la conurrencia de determinadas características:

- La finalidad: que nos encontremos ante una vía por la que se produce tránsito por "*cualquier persona con independencia de su anchura y ubicación*" (STS 22 de diciembre de 2000).
- Que su origen esté relacionado con la entidad local, bien sea porque fue la que llevó a cabo su creación o se ha adquirido su titularidad a través de cualquier negocio jurídico.
- Que esté destinado a un uso público, que exista un aprovechamiento general, teniendo presente que el mero uso general no implica que la titularidad del camino sea pública.
- Que la propia entidad local se encargue de la conservación y policía del camino (art. 3.1 RBEL).



- Que el camino sea independiente de las fincas que con él lindan, dado que si forma parte de las mismas, estaremos ante una servidumbre.
- Que esté recogido en el Inventario de Bienes. Aunque por sí solo no prueba, ni constituye, ni crea derecho alguno a favor de la Corporación, constituye un indicio que debe estar unido a otras circunstancias.
- Que esté inscrito en el catastro, cuyos datos se presumen ciertos (STS, de 25 de marzo de 1998).
- Que figure inscrito en el Registro de la Propiedad.

Además de lo anterior, otras posibles fuentes a las que podemos acudir para determinar sobre la titularidad pública o privada de un camino, son: los planos catastrales antiguos, los del Instituto Geográfico Nacional y los del Ministerio de Defensa, en donde se recogen los caminos públicos y nunca las servidumbres; también puede acreditarse mediante la documentación del planeamiento urbanístico de la localidad o a través de los medios de prueba admitidos en derecho.

En todo caso, el **artículo 68.1 de la LBRL** impone a las entidades locales "... la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos." Pero, como puede ocurrir que no se actúe, ese mismo precepto regula la acción pública, previo requerimiento ante la Administración titular de los bienes.

La obligación de defensa de sus bienes por las entidades locales tiene su desarrollo reglamentario en el **artículo 9 del RBEL**, según el cual las Entidades Locales tienen plena capacidad jurídica para ejercitar las acciones y recursos procedentes en defensa de su patrimonio y la obligación de ejercitarlas.

Asimismo, las Corporaciones locales no podrán allanarse a las demandas judiciales que afectaren al dominio y demás derechos reales integrantes de su patrimonio. (Artículo 73 RBEL)

Segunda.- Prerrogativas y potestades de las Entidades Locales sobre sus bienes.

Dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios las potestades de deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, tal como viene recogido en el artículo 4.1.d) de la LBRL.



Conforme se recoge en el **artículo 82 de la LBRL**, las entidades locales gozan, respecto de sus bienes, de las siguientes prerrogativas:

- a) La de recuperar por sí mismas su posesión en cualquier momento cuando se trate de los de dominio público, y en el plazo de un año, los patrimoniales.
- b) La de deslinde, que se ajustará a lo dispuesto en la legislación del Patrimonio del Estado y, en su caso, en la legislación de los montes.

A efectos de este último apartado, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) establece en su artículo 50.1, que tiene carácter básico, que las Administraciones públicas podrán deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando los límites entre ellos sean imprecisos **o existan indicios de usurpación**.

Reglamentariamente, se regulan los distintos procedimientos para el ejercicio de dichas potestades y prerrogativas, no siendo admisible la actuación del Ayuntamiento por "vía de hecho" sino que está obligado a instruir el oportuno procedimiento, en el que es necesaria la emisión de informe previo de Secretaría, en los términos del Artículo 3.3.d) 3º del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Potestad de Investigación. Artículos 45 a 55 del RBEL.

Las Corporaciones locales tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos.

El ejercicio de la acción investigadora podrá acordarse:

- 1º.-De oficio, por la propia Corporación, a iniciativa, en su caso, de cualquier otra Administración que, en virtud de los deberes de información mutua y colaboración, ponga en su conocimiento los hechos, actos o circunstancias que sirvan de base al ejercicio de dicha acción.
- 2º.-Por denuncia de los particulares.



Sucintamente, la tramitación sería la siguiente:

- 1º.-**Acuerdo de iniciación** del expediente y publicación en el BOP y tablón de anuncios por plazo de quince días.
- 2º.-**Traslado del acuerdo** de iniciación a las Administraciones Estatal y Autonómica.
- 3º.-Admisión de **alegaciones** por plazo de un mes a contar desde la terminación de la publicación del anuncio y notificación personal a los afectados en el expediente, caso de ser conocidos y estar identificados.
- 4º.-Apertura de un **período de pruebas**.
- 5º.-Efectuadas y valoradas las pruebas se pondrá de manifiesto el expediente para **alegaciones** por plazo de diez días a las personas a quienes afecte la investigación que hubieren comparecido.
- 6º.-**Resolución del expediente**, previo informe del Secretario de la Corporación, por el Pleno de la Corporación que es el órgano con atribuciones para "El ejercicio de las acciones administrativas y judiciales", conforme a lo dispuesto en el artículo 22.2.j) de la LBRL.
- 7º.-En caso de **resolución favorable, tasación** del bien e inclusión en Inventario.

Potestad de Deslinde. Artículos 56 a 69 del RBEL.

Las Corporaciones locales tendrán la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares, cuyos límites aparecieran imprecisos o sobre los que existieren indicios de usurpación.

El deslinde consistirá en practicar las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas, las cuales tendrán por objeto delimitar la finca/camino a que se refirieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma. Por tanto, no se trata de un procedimiento de adquisición o declaración del derecho de propiedad.

Resumen de su tramitación:

- 1º.-El expediente se iniciará mediante acuerdo que se tomará previo examen de una **Memoria** justificativa que describa los bienes objeto del mismo y determine su titularidad (es imprescindible constatar ambos extremos, sin los



cuales es imposible llevar a cabo el deslinde, tal y como tiene declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de diciembre de 2003), en base a la cual se elaborará un presupuesto de los gastos de deslinde.

2º.- **Notificación del acuerdo** a los dueños de fincas colindantes y titulares de otros derechos reales. Comunicación al Registro de la Propiedad, para que se extienda nota marginal. Publicación de anuncio en el BOP y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, al menos sesenta días de antelación a la fecha fijada para inicio de las operaciones. El anuncio contendrá al menos los datos necesarios para la identificación de cada finca y la fecha, hora y lugar para empezar.

3º.- **Admisión de alegaciones** y de documentos probatorios hasta los veinte días anteriores al comienzo de las operaciones.

4º.- **Estudio y resolución** por la Corporación en relación con las **alegaciones**, documentos y pruebas, desde la fecha anterior al señalado para dar comienzo al deslinde.

5º.- Comienzo del **apeo**, con asistencia de un técnico con titulación adecuada y los prácticos designados por la Corporación, y del Secretario del Ayuntamiento, que extenderá la correspondiente acta, con el contenido del artículo 64.3 del RBEL, que deberán firmar todos los reunidos.

Concluidas las operaciones, se incorporarán al expediente el acta o las actas levantadas y un plano **a escala de la finca deslindada**.

6º.- **Resolución** del expediente por el Pleno, cuyo acuerdo será ejecutivo y sólo podrá ser impugnado en vía contencioso-administrativa, sin perjuicio de las cuestiones civiles que se harán valer ante la jurisdicción ordinaria por los que se estimen lesionados.

7º.- Una vez sea firme el **acuerdo de aprobación**, se procederá al **amojonamiento**, con intervención de los interesados e inscripción en el Registro de la Propiedad, si ya estuviera inscrita la finca a la que se refiera; de no ser así, se inscribirá previamente la finca y a continuación el deslinde.

Potestad de Recuperación de Oficio. Artículos 70 a 71 del RBEL.

Las Corporaciones locales podrán recobrar por sí la tenencia de sus bienes de dominio público en cualquier tiempo, resultando de aplicación el artículo 55 de la



LPAP, que tiene carácter básico, y con carácter supletorio, el artículo 56 respecto al procedimiento.

Cuando se tratare de bienes patrimoniales, el plazo para recobrarlos será de un año, a contar del día siguiente de la fecha en que se hubiera producido la usurpación, y transcurrido ese tiempo procederá la acción correspondiente ante los Tribunales ordinarios.

El expediente para la recuperación podrá iniciarse de oficio o por denuncia de los particulares (artículo 46 RBEL), debiendo tramitarse un procedimiento contradictorio, **previa audiencia al interesado** y una vez comprobado el hecho de la usurpación posesoria y la fecha en que ésta se inició, se requerirá al ocupante para que cese en su actuación, señalándole un plazo no superior a ocho días para ello, con la prevención de actuar según lo previsto en el artículo 56.b) de la LPAP si no atendiere voluntariamente el requerimiento, siendo en estos supuestos de cuenta del usurpador los gastos derivados de la tramitación del procedimiento de recuperación, cuyo importe, junto con el de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado a los bienes usurpados, podrá hacerse efectivo por el procedimiento de apremio.

La recuperación en vía administrativa requerirá acuerdo previo del Pleno de la Corporación, al que se acompañarán los documentos acreditativos de la posesión, salvo que se tratare de repeler usurpaciones recientes.

Este privilegio habilita a las Corporaciones locales para que utilicen todos los medios compulsorios legalmente admitidos, sin perjuicio de que si los hechos usurpatorios tienen apariencia de delito se pongan en conocimiento de la autoridad judicial.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Ley impone a las Entidades locales la obligación de defender sus bienes, para lo cual les otorga las potestades de investigación, deslinde y recuperación administrativa.

A la vista de la posición del propietario, que viene realizando actos presuntamente usurpatorios respecto a los caminos relacionados por el Ayuntamiento de, se debería iniciar el procedimiento de investigación en el que se verificará la situación de los caminos que se presumen de su propiedad, verificando si



se trata de dominio público o una servidumbre de paso a través de fincas particulares, mediante los medios de prueba pertinentes en derecho.

A resultas del mismo, si resulta probado la existencia de indicios sólidos de su naturaleza demanial y uso público en el pasado, deberá procederse en su caso al deslinde o concluir con el procedimiento de recuperación de oficio, por aplicación de la autotutela administrativa en el ámbito del dominio público que constituye, en esencia una auténtica acción interdictal, frente a la oposición firme y decidida del ocupante a dejar libre el acceso a los caminos.

SEGUNDA.- Cuando no haya lugar al ejercicio de las prerrogativas administrativas, por tratarse de un derecho de carácter patrimonial, podrán ejercitarse las acciones pertinentes en la vía jurisdiccional civil, si hubiera transcurrido el plazo de un año desde el inicio de la usurpación.

La emisión del presente informe no sustituirá el informe del Secretario-Interventor titular del Ayuntamiento, que deberá emitir en los supuestos previstos en los artículos 54.1 a) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRLR), art. 173 del ROF y art. 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Es cuanto se asesora, haciendo constar que lo expresado en este Informe no posee carácter vinculante, no es preceptivo y está sometido a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

LA SECCIÓN DE ASESORAMIENTO A MUNICIPIOS