



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Ocupación de camino público/ 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 **1349/2024**, 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 su localidad por las actuaciones de un particular sobre un camino público que han determinado su desaparición.

Según manifestaciones del autor de la queja, el camino que transcurre desde la carretera de XXX, a través de la parcela XXX del polígono XXX de su localidad hasta enlazar con la Cañada XXX, dando acceso a las parcelas situadas en el monte XXX, ha sido labrado íntegramente, lo que impide el acceso para su explotación y acondicionamiento de las fincas rústicas que allí se sitúan, singularmente en las ubicadas en el monte, a las que tampoco podrían llegar, caso de resultar necesario, los vehículos de emergencias.

Añade el escrito presentado que el Ayuntamiento, aun siendo titular de ese camino desde que se realizó la concentración parcelaria y que, por ello, ha podido examinar los planos de concentración y un informe técnico elaborado por el Servicio Territorial de Agricultura al respecto, no ha realizado actuación alguna para resolver el problema señalado, lo que perjudica el interés público, además de los derechos de los vecinos afectados, razón por la que se solicita 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, en efecto, hay dos escritos presentados en el Ayuntamiento en los que se alude a la existencia de un camino en el punto señalado en la queja, camino que en este momento no podría ser usado con normalidad al haber sido labrado.



Según se indica, se ha examinado el inventario municipal de bienes y no consta este camino, no obstante el Ayuntamiento se va a dirigir al Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la Junta de Castilla y León en Soria trasladándoles esa circunstancia, para que remitan los antecedentes que obren en ese Servicio que acrediten la titularidad y características del referido paso, ya que, según se manifiesta en el informe recibido, puede ser se trate de una servidumbre de paso o de un antiguo camino de herradura, aunque, en todo caso, según manifiesta el propio Ayuntamiento, investigará la posible existencia del acceso referido.

A la vista de lo informado, debemos efectuar algunas consideraciones a esa Administración, aunque parece que la cuestión planteada se encuentra en vías de solución, puesto que el Ayuntamiento admite que va a efectuar alguna indagación sobre la situación del camino o paso considerado.

En primer lugar debemos recordar que el ejercicio de acciones en defensa y protección de los bienes públicos se configura en nuestro ordenamiento jurídico como un auténtico deber municipal, de manera que el incumplimiento del mismo genera la correspondiente responsabilidad y, además, su falta de ejercicio permite ejercer de forma subsidiaria a los vecinos la acción prevista en el artículo 68 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local- en adelante LBRL-.

Pues bien, en este caso, denunciada por un particular la posible ocupación de un bien que se califica como dominio público, el Ayuntamiento realiza una serie de gestiones (consulta de inventario), aunque no nos consta que diera inicio a ningún expediente propiamente dicho y, por ello, se podría considerar que las actuaciones realizadas hasta el momento forman parte del estudio previo al inicio de acción investigadora, al que se refiere el artículo 48 del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).

Como V.I sabe, el ejercicio de la acción investigadora, por otro lado, es una de las llamadas potestades exorbitantes del régimen jurídico de los bienes de la administración, caracterizado por la autotutela, aunque no puede alterar ni el derecho de propiedad ni tampoco la posesión definitiva de los bienes. En concreto, la potestad de investigación tiene por objeto averiguar la situación de aquellos bienes cuya titularidad no consta con certidumbre, pero existen indicios de que pudieran corresponder a la Entidad local. Dicha potestad se articula a través de un conjunto de actuaciones encaminadas a esclarecer, en la esfera interna de la Administración, la eventual titularidad pública de determinados bienes como trámite o presupuesto previo para el ejercicio del resto de las facultades (deslinde, recuperación de oficio o inicio de acciones civiles).

Al respecto interesa recordar la doctrina de la STSJ de Castilla y León de 4 de marzo de 2016, que viene a señalar lo siguiente: “(...) *el art. 44 del RBEL atribuye a los*



municipios la potestad de investigación. A tal fin aun cuando se dice que se trata de una facultad, es claro que el ejercicio de esa potestad deviene obligatorio para el ente local, por mor de su deber legal de conservación del patrimonio local. En similares términos se manifiestan el art. 4.1 d) de la LBRL y los arts. 41.1ª) y 45 y siguientes de la LPAP. En concreto, el art. 28 de esta última norma básica dispuso que “las administraciones públicas están obligadas a proteger y defender su patrimonio. A tal fin protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran, procurarán su inscripción registral y ejercerán las potestades administrativas y las acciones administrativas que sean procedentes para ello. Por lo tanto si, como parece, existen dudas acerca de la existencia de bienes demaniales, la administración pretendidamente titular debe actuar y ejercer sus potestades, decidida y eficazmente, para lograr una protección adecuada de todo lo público (...)”.

El artículo 45 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las administraciones públicas (LPAP), se refiere a la facultad que ostentan las administraciones públicas para investigar la situación de sus bienes, y es el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales el que fija el procedimiento para llevar a cabo la investigación en sus artículos 45 a 54.

El artículo 46 RBEL regula las posibles modalidades de iniciación del procedimiento que da lugar al ejercicio de la acción investigadora estableciendo que: “El ejercicio de la acción investigadora podrá acordarse: 1º De oficio, por la propia Corporación (...) y 2º Por denuncia de los particulares”.

El tenor literal de este precepto no enuncia propiamente las formas de iniciación del procedimiento, sino que nos remite a las formas a través de las cuales puede acordarse el ejercicio de la acción investigadora a que aquel da lugar. Lo antedicho resulta importante en el supuesto concreto que se somete a nuestra consideración, ya que mientras la incoación de un procedimiento administrativo admite las diversas modalidades establecidas en los artículos 54 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, la adopción del acuerdo para el ejercicio de la potestad investigadora corresponde única y exclusivamente a la Corporación local, lo que significa que la denuncia de un particular interesado, por ejemplo, es solo una de las circunstancias que pueden dar lugar a la iniciación del correspondiente procedimiento.

Dicho con otras palabras, existen dos formas de instar el procedimiento de investigación, pero siempre dentro de la modalidad de iniciación de oficio pues, en todo caso, la decisión sobre su tramitación está supeditada a la valoración subjetiva de la administración en cuanto a la legitimidad de su incoación, así como sobre la concreta y objetiva concurrencia del presupuesto de hecho determinante de su ejercicio.



En este caso, consideramos que resulta procedente el ejercicio de la acción investigadora por parte de la administración en relación con la posible titularidad pública del camino o paso al que se refiere esta queja, y ello con objeto de que el Ayuntamiento pueda despejar todas dudas que pudieran existir al respecto.

Debe tramitarse, pues, un expediente de investigación, conforme al procedimiento previsto para ello, en garantía del interés público, pero también de los derechos de todos los implicados, de las personas que han manifestado sus reclamaciones y también de otros posibles afectados, como pueden ser las personas que consideran que el terreno en discusión es de su titularidad, con objeto de que la decisión que adopte el Ayuntamiento no les cause indefensión.

En todo caso, debemos destacar que los planos catastrales que hemos manejado no reflejan la existencia de ningún camino en el lugar señalado en la queja, aunque si aparece representado claramente en los planos procedentes de la Concentración parcelaria realizada en esta zona, tal y como se indica en el Informe Técnico emitido con fecha XXX/2023 por el Servicio de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León (Delegación Territorial en Soria).

Puede examinar, en el marco del expediente de investigación que le instamos a tramitar, todos los títulos de los inmuebles implicados, pues parece que, tanto si se trata de un camino público cedido al Ayuntamiento tras el proceso de Concentración parcelaria (como se señala en el Informe Técnico al que nos hemos referido con anterioridad) como si nos encontramos ante una servidumbre de paso que gravase, en su caso, la finca XXX del polígono XXX, tales extremos deberán estar recogidos en el título que se entregó al titular de la misma, puesto que resulta claramente afectada por el trazado de este “acceso o camino” según se refleja en los planos que hemos podido manejar.

A la conclusión del expediente de investigación, en su caso, deben adoptarse otras medidas tendentes a hacer efectivo los eventuales derechos que ostente la Corporación municipal. Estas medidas son: 1) ejercitar la potestad de recuperación de oficio en cualquier tiempo, si el bien es de dominio público, como sucede si se está ante un camino público; 2) poner en marcha el ejercicio de la potestad de deslinde administrativo, si es que los límites aparecen confusos o no definidos; 3) ejercitar las acciones civiles correspondientes ante los Tribunales, si es que el bien investigado está inscrito en el Registro de la Propiedad a nombre de otra persona.

Si se concluye que el acceso al que se refiere la queja existe y es un camino público, el Ayuntamiento debe proceder a incluirlo en su inventario.



Como conoce, el artículo 17.1 del RBEL, señala que las Corporaciones locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos¹, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición, y los artículos 32 y siguientes del mismo texto se ocupan del procedimiento administrativo que crea dicho inventario.

El inventario es un instrumento de mero orden interno, que debe recoger toda la información relativa al patrimonio de la entidad local, y por ello reiterada doctrina jurisprudencial (Cfr. STS 26 de mayo 2000) señala que la inclusión de un bien en el inventario en modo alguno la titularidad dominical sobre dicho bien por parte de la Entidad local; no obstante, puede servir, como ocurre con la inclusión en los registros catastrales, como indicio que, conjuntamente con otros, contribuya a probar la titularidad dominical sobre un concreto bien, si es que este extremo estuviera sometido a contradicción.

Por otra parte, la protección de los bienes públicos que las Administraciones persiguen a través de la inscripción de los bienes en sus inventarios patrimoniales, se refuerza mediante la inscripción de los bienes inmuebles y derechos reales en el Registro de la Propiedad, inscripción a la que se refiere el artículo 36.1 del RBEL señalando que “Las Corporaciones locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, de acuerdo con lo previsto en la legislación hipotecaria”.

Consecuentemente, el RD 1867/1998, de 4 de septiembre, de modificación de determinados artículos del Reglamento Hipotecario, suprimió la prohibición que, con carácter general, impedía la inscripción de los bienes demaniales en el Registro de la Propiedad, sustituyéndola por una regla que permite su inscripción, pero condicionada a lo que al respecto establezca la legislación específica de dichos bienes. Tras dicha reforma, en efecto, el artículo 5 del Reglamento Hipotecario señala que “Los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial”.

Con todo, el carácter facultativo de la normativa hipotecaria (podrán) pasó a ser imperativo en la norma reguladora de los patrimonios de las entidades públicas, al disponer el artículo 36.1 de la LPAP, con el carácter básico que tiene, que: “Las administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros”. (El subrayado es nuestro)

En consecuencia, resulta clara la obligatoriedad de la inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes de dominio público, entre los que se encuentran los caminos,

¹ Obligación en la que insisten los artículos 32 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).



inscripción que pretende reforzar su control y las posibilidades de defensa de los mismos, en beneficio del interés general, y en este sentido si el camino al que se refiere la queja finalmente se incluye en el inventario local, debe procurar también su inscripción en el Registro de la Propiedad, cumpliendo así con las normas a las que nos hemos referido.

Finalmente, debemos recordar de nuevo 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 cuando permanezca inactiva, las acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de la misma, y que, de prosperar la acción, aquél 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 ocasionado.

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 incoe un expediente de investigación para la determinación de la posible titularidad pública del camino al que se refiere esta queja, ajustándose para ello a los trámites previstos en los artículos 45 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. A la vista del resultado de dicho expediente deberá adoptar las medidas tendentes a la efectividad de los derechos que al respecto pueda ostentar esa Entidad local.

SEGUNDA: Que, de resultar procedente, se facilite su inclusión en el inventario de bienes de esa localidad, instando posteriormente su incorporación al Registro de la Propiedad.

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



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I00000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).