



León, 6 de febrero de 2019

Ayuntamiento de XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
Plaza Mayor, 2
XXX - XXX (SEGOVIA)

Asunto: Licencia de vallado/ Camino/ Disconformidad

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a **V.I.** una vez recibidos los informes solicitados en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20181594**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

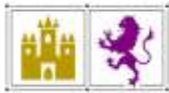
Como recordará, el motivo de la **queja** era la situación creada tras el cierre con un vallado y la parcial ocupación de un camino público, situado en el paraje de XXX de su localidad (polígono XXX, parcelas XXX).

Según manifestaciones del autor de la queja, esta situación ha supuesto que algunas personas hayan visto limitado el acceso a sus propiedades por camino público, ante la total pasividad municipal, que ha hecho caso omiso a los numerosos escritos presentados por estos hechos en el Ayuntamiento desde abril de 2018.

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:

“1º Las obras de vallado o cerramiento efectuadas en el polígono XXX, no invaden ningún camino público, ya que dicha vía no tiene consideración de camino y menos público cuando es una vía de servicio para las cuatro fincas por las que discurre, la cual ni une polígonos del municipio ni términos municipales.”



2º La documentación existente con respecto a este asunto en este Ayuntamiento es la que ya se remitió en su día, por lo que no se puede remitir lo que no existe.

3º Este Ayuntamiento no va adoptar ninguna medida, ya que no es procedente”.

De este informe se dio traslado a la parte reclamante para que presentara las alegaciones que considerara pertinentes en defensa de la postura que viene manteniendo ante esta Defensoría, trámite que evacuó insistiendo en el contenido de la queja al señalar que no es tanto que el vallado invada el camino sino que al cerrar en el límite de la propiedad privada, la maquinaria agrícola debe circular invadiendo parcialmente otras propiedades, situación que no ocurriría si el Ayuntamiento hubiera velado por que el cerramiento se situara a 3,5 metros del eje del camino conforme disponen las normas subsidiarias de planeamiento con ámbito provincial de Segovia.

A la vista de lo informado, nos gustaría efectuarle unas breves consideraciones.

Lo primero que debemos señalar es que no tiene capacidad esta Institución, ni se encuentra entre sus competencias, realizar afirmaciones sobre a quién o a quienes corresponden determinadas propiedades, cuestión que solo puede ser determinada por los Tribunales civiles tras el ejercicio de las correspondientes acciones (reivindicatoria o declarativa de dominio), por lo tanto, las manifestaciones que al respecto se realicen en esta resolución lo son a los efectos de concluir este expediente y únicamente a la vista de la documentación que hemos podido manejar (sin perjuicio de la existencia de otros datos que no han podido ser examinados por esta Defensoría y que vengan a sostener tesis contrarias).

Y señalamos esto porque durante toda la tramitación de este expediente ese Ayuntamiento ha negado que se trate de un camino público y en consecuencia que le resulten de aplicación las determinaciones respecto a la distancia del vallado a las que expresamente se refiere el reclamante. Como VI sabe el artículo 338 del Código Civil señala que los bienes son de dominio público o de propiedad privada, por lo tanto si físicamente hay un paso y aparece reflejado en los planos (como ocurre en este caso, que aparece representado en todos los planos que hemos manejado) será un camino público (dominio público) o una servidumbre de paso (propiedad privada), y será esa calificación jurídica la que determinará los derechos y deberes de las partes y de los terceros en relación con su uso, condicionando también, obviamente, el ejercicio de las acciones protectoras y hasta la jurisdicción competente.



Por ello es tan importante establecer si el acceso referido es o no un camino municipal ya que si se trata de una servidumbre habría que estar a su título constitutivo que obviamente fijará su extensión y anchura, y serían los particulares los que deberían reclamarse entre ellos si sus intervenciones (el vallado por ejemplo), afectan o perjudican a la servidumbre haciendo imposible, física y materialmente, el disfrute de las fincas rústicas a favor de las cuales se constituyó.

Sin embargo, si como sostiene el reclamante, se trata de un camino público, es el Ayuntamiento el que debe garantizar el tránsito y uso público al que se encuentra afecto, uso público que aparecería limitado si el vallado autorizado por la autoridad municipal limita su anchura, y con ello su normal utilización con maquinaria agrícola.

Como conoce perfectamente, el ejercicio de acciones en defensa del patrimonio público y especialmente de los bienes de dominio público **es una obligación** impuesta a las entidades locales en los artículos 68 LBRL, 9.2 RBEL y 54 TRRL.

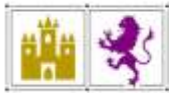
Entre las facultades que el ordenamiento jurídico pone a disposición de las entidades locales para dicho ejercicio competencial se encuentra la investigadora que es una de las llamadas potestades exorbitantes del régimen jurídico de los bienes de la administración.

La potestad de investigación supone que se lleven a cabo actuaciones encaminadas a esclarecer, **en la esfera interna de la administración**, la eventual titularidad pública de determinados bienes como trámite o presupuesto previo al ejercicio de otras potestades. El RBEL otorga potestades para la investigación y recuperación de los bienes, sin perjuicio de señalar que, en su caso, los particulares que se sientan perjudicados puedan acudir a la vía civil.

El artículo 45 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las administraciones públicas (en adelante LPAP) se refiere a la facultad que ostentan las administraciones públicas para investigar la situación de sus bienes, pero es el Reglamento de Bienes de las entidades locales (en adelante RBEL) el que fija el procedimiento para llevar a cabo la investigación —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:

“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 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.

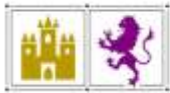
Lo dicho resulta importante en el supuesto concreto que se somete a nuestra consideración ya que mientras la incoación de un procedimiento administrativo admite las diversas modalidades establecidas en los artículos 54 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, 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 es solo una de las circunstancias que pueden dar lugar (o no) 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.**

Señala el artículo 48 RBEL que una vez recibida la denuncia o comunicación y antes de acordar la apertura del expediente se procederá a un estudio previo sobre la procedencia del ejercicio de la acción investigadora.

En este caso, nos consta que se han recibido varios escritos en el Ayuntamiento instando al ejercicio de acciones en relación con un espacio que se señala como de dominio público (camino público). En todos los planos catastrales y en los títulos de las fincas situadas en este espacio, aparece la colindancia con el referido camino sin que tengamos constancia que aparezca inscrito en el Registro como de propiedad particular.

Es cierto que la jurisprudencia en reiteradas sentencias tiene establecido que el Catastro es un registro administrativo con fines fiscales, que como tal no confiere ni quita titularidad, que debe ser atribuida o negada por los tribunales ordinarios en atención a las pruebas que se practiquen en juicio, siendo los datos catastrales un simple indicio más, pero por sí mismos, ni prueba concluyente ni definitiva. Pero tampoco conviene no olvidar que las servidumbres de paso son servidumbres discontinuas y por ello solo pueden adquirirse **por título** (artículo 539 Código Civil) o bien por escritura de reconocimiento del dueño del predio sirviente o por una



sentencia firme (artículo 540 Código Civil), y si nada de esto se ha aportado al expediente (no hemos visto ninguna escritura pública de constitución de servidumbre ni nos consta que aparezca anotado dicho gravamen en el registro de la Propiedad ni en el título del predio sirviente ni en el de los dominantes) lo más probable es que no sea una servidumbre sino un camino público, extremo que debe concretar esa entidad local.

Creemos que ante la situación creada, denuncia ciudadana y dudas municipales respecto de la calificación jurídica del paso en cuestión, la administración debe efectuar al menos unas mínimas gestiones, examinando su inventario o acudiendo al Catastro para así **establecer o descartar la posible titularidad pública de este paso**, cumpliendo así con las previsiones del artículo 48 RBEL que señalan: *“Recibida la denuncia o comunicación, y antes de acordar la apertura del expediente, se procederá al estudio previo sobre la procedencia del ejercicio de la acción investigadora”*.

Puede elaborar informes técnicos y también solicitar datos **registrales de todos los inmuebles que puedan aparecer implicados** comprobando si esta y otras fincas aluden en sus títulos y en la colindancia controvertida a la existencia o no de camino público, y así las posibles dudas sobre la calificación jurídica de este espacio se podrían despejar.

Cuando el Ayuntamiento finalice el expediente de investigación o el estudio previo que le animamos a incoar y si este concluye que estamos ante un camino público, como parece inferirse de los datos examinados, deben adoptarse las medidas tendentes a hacer efectivo el derecho o los derechos de la Corporación, requiriendo a los particulares la retirada de los cerramientos que hayan realizado a las distancia marcadas por las normas de planeamiento, para favorecer así el tránsito por el referido camino.

Debemos reiterar que las entidades locales tienen **obligación** de defender sus bienes, aunque **para los supuestos de inactividad** la legislación local ha habilitado la llamada **acción pública, o acción vecinal**, para la defensa por parte de los particulares de los bienes públicos, previo requerimiento a la entidad propietaria y con los efectos que se establecen en los artículos 68 LBRL y 220 ROF.

Dicha norma 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 que permanece inactiva, las acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de la misma. Dicho vecino, de



prosperar la acción tiene derecho a ser reembolsado por la entidad local de las costas procesales **y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido.**

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:**

“Que por parte de la Entidad Local que VI. preside se valore la posibilidad de incoar un expediente de investigación (o un estudio previo al ejercicio de la acción investigadora) sobre el espacio de terreno que es objeto de la presente queja; ajustándose para ello a los trámites previstos en los artículos 45 y siguientes RBEL, a cuya conclusión y si procede, debe ejercitar las correspondientes acciones recuperadoras y todo ello en garantía de los derechos de todos los ciudadanos”.

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

Fdo. : Tomás Quintana López