



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

**Asunto: Desaparición de camino público/ Inactividad municipal**

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 **1290/2022**, 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 existencia de diversas ocupaciones de un camino público de su titularidad, denominado “XXX”.

Según manifestaciones del autor de la queja, dicha vía de comunicación de dominio público ha sido cortada en varios puntos, arada e incorporada a las fincas colindantes hasta prácticamente desaparecer, dejando sin acceso público a varias fincas rústicas de la zona, todo ello sin que desde esa entidad local **se haya tomado medida alguna para garantizar el uso común y general de esta vía de comunicación.**

Al parecer, estos hechos han sido puestos en conocimiento de esa administración local en varias ocasiones (la última mediante escrito de fecha 19 de abril de 2022) sin que hasta el momento se hayan tomado medidas efectivas dirigidas a la recuperación de este bien de dominio público, razón por la que se solicita la intermediación 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:

*En contestación al escrito de queja registrado con el número arriba referenciado, relativo a la desaparición de un bien de dominio público denominado XXX, vengo en manifestar:*



*“Que desde esta Administración una vez recibida la comunicación del particular Doña (...), se realizaron las averiguaciones oportunas antes de acordar la apertura del expediente de investigación, realizando un estudio previo, consistente en:*

*Información y fotografías históricas PNOA (INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL Y CENTRO NACIONAL DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA) se adjunta.*

*Consulta a la oficina de Catastro (se adjunta).*

*Se ha podido comprobar que el bien a que se hace referencia en el escrito del vecino, XXX y que califica como bien de dominio público, nunca ha sido colindante con la parcela XXX del polígono XXX, que la expresada finca siempre ha sido colindante con la finca de un particular.*

*Se ha podido averiguar que el acceso a la finca de (D. XXX (...), hoy propiedad de Doña (...) era a través de la propia vivienda anexa a esa misma finca y propiedad ambas (vivienda y finca) de la misma persona.*

*También se ha podido observar que existe un camino que parte de la calle XXX, lindero con las fincas XXX y XXX y muere en la finca XXX, y que bien parece ser una servidumbre, que no podemos confirmar, pero en ningún caso una vía pública.*

*La calle denominada XXX tiene su trazado por otras zonas del municipio, tal y como se puede apreciar en la documentación gráfica que se acompaña.*

*Así mismo cabe señalar que las actuaciones llevadas a cabo por este Ayuntamiento han consistido: en canalizar las aguas a la red general, aguas que vertían a la calle Nomenclatura de la finca de Doña (...), señalando que el desagüe de la finca del particular está construido desde hace más de 50 años -documento aportado por Doña (...)-*

A la vista de lo informado procede efectuar a ese Ayuntamiento algunas consideraciones.

En primer lugar, aunque seguramente no resulte necesario, cabe recordar que el ejercicio de acciones en defensa y protección de los bienes públicos se configura en nuestro ordenamiento jurídico **como un auténtico deber**, de manera que el incumplimiento de la misma genera la correspondiente responsabilidad y, además, su no ejercicio permite que entre en juego el subsidiario mecanismo del ejercicio subrogatorio de acciones por parte de los vecinos (artículo 68 LBRL).

Pues bien, en este caso, denunciada por unos particulares la posible ocupación de un bien que se califica como dominio público, el Ayuntamiento realiza una serie de gestiones, 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, formarían 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 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.

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 citar la doctrina de la STSJ de Castilla y León de 4 de marzo de 2016, que viene a señalar: *“(...) 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, 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 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 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 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 (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.

En este caso, esta Defensoría considera 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 la queja**, sirviendo este expediente para que el Ayuntamiento despeje todas dudas que pudieran existir al respecto, **debiendo realizarse, pues, un expediente de investigación propiamente dicho, en garantía del interés público, pero también de los derechos de todos los implicados, de las personas que han instado el procedimiento y también de otros posibles afectados** que tienen derecho a conocer que puede estar en discusión la titularidad del terreno que eventualmente vienen poseyendo sin oposición, al menos que tengamos constancia, de manera que no se les cause indefensión.

En este sentido lo primero que debemos resaltar es que los planos catastrales no reflejan la existencia de ningún camino o calle en el punto señalado en la queja, aunque el paso o camino **existe sobre el terreno**, y así lo hemos observado en las fotografías y los Planos de SIGPAC que nos ha aportado el Ayuntamiento, que además reconoce su existencia aunque señalando que *parece una servidumbre*.

Creemos que la tramitación de un expediente de investigación, al que se deben traer a todos los “colindantes” con esta eventual vía pública, clarificará la situación de este paso o acceso, ya que únicamente puede ser vía pública o privada- artículo 338 Código Civil-. Si se tratara de un espacio privado, solo puede ser una servidumbre de paso, y puesto que esta solo se adquiere por título (artículo 539 Código Civil), a su eventual titular (probablemente el titular de la finca 5089 en la que muere el paso según señala el propio Ayuntamiento) le resultará muy fácil acreditar este extremo mediante la



aportación de la correspondientes escrituras (pública o privada), contribuyendo así a despejar las posibles incertidumbres.

Puede examinar, en el marco del expediente de investigación que le animamos a tramitar, todos los títulos de los implicados para comprobar sus colindancias, ya que la parte reclamante nos aportó numerosas copia registrales en las que se apunta a una posible colindancia con la denominada XXX, aunque no sabemos si las fincas en cuestión se sitúan en el punto en conflicto, ya que solo se aportaron fotocopias parciales de dichas escrituras.

Por último, debemos recordar 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 dicho vecino, de prosperar la acción, 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**:

**Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se incoe un expediente de investigación en relación con la posible titularidad pública del camino o acceso 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 la Administración, ejercitando entonces las acciones precisas para poner fin a las eventuales ocupaciones.**

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