



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ARANDA DE
DUERO
ILMO. SR. ALCALDE
PLAZA MAYOR, 1
09400 ARANDA DE DUERO
(BURGOS)**

Asunto: Certificación de inclusión en el Inventario de bienes municipales de dos caminos

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 **1980/2022**, 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 situación creada por la falta de atención a una solicitud de certificación de los bienes que constan en el inventario municipal.

Según manifestaciones de la persona autora de la queja, se han solicitado en varias ocasiones los certificados correspondientes a dos caminos, en concreto a los denominados Camino XXX y Camino XXX ya que, al parecer, no existiría correspondencia entre las descripciones catastrales de los mismos, en concreto, parcelas XXX y XXX del polígono XXX, con la recogidas en la ficha del inventario. Según se desprendía de la queja presentada esto provocaba situaciones de confusión respecto de quién debía mantener dichos caminos, o quién debía autorizar su uso o reaccionar ante las posibles usurpaciones, lo que debilitaba, en caso necesario, las posibles respuestas.

Al parecer estos hechos y circunstancias habían sido puestos de manifiesto ante ese Ayuntamiento en varias ocasiones, sin que hasta el momento se hubieran adoptado por su parte medidas efectivas dirigidas a poner fin a la situación de confusión descrita, esto es, facilitando las oportunas certificaciones, razón por la que se solicitó 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 un primer informe en el que se hacía constar que estaban procediendo a la actualización del Inventario de caminos



municipales y que, a su conclusión, nos harían llegar la información que se estaba requiriendo por esta Defensoría.

Tras esperar un plazo de tiempo prudencial y otorgar a la Entidad local una prórroga del plazo ordinario previsto para dar respuesta a nuestras solicitudes de información, nos vimos en la necesidad de solicitarle, nuevamente, información al respecto y finalmente, tras varios requerimientos, se hizo llegar a esta Institución un informe en el que únicamente constaba una certificación del siguiente tenor literal:

“En el Inventario General de Bienes de la Corporación figuran, con los números XXX y XXX, los siguientes bienes: Id. XXX, Camino Rural denominado Camino al XXX. Id. XXX, Camino Rural denominado Camino XXX”.

A dicha certificación se adjuntaron copias de las fichas de inventario correspondientes a ambos caminos.

Tras la recepción del informe municipal procedimos a dejar sin efecto la inclusión del Ayuntamiento de Aranda de Duero (Burgos) en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con esta Procuraduría del Común.

A la vista de lo informado, debemos realizarle algunas consideraciones de carácter general y otras más específicas relacionadas con otras cuestiones más concretas que se han planteado en la queja.

Como V.I. conoce, los caminos son vías de comunicación de dominio público que se suelen asentar sobre suelo rústico o sin desarrollar y sirven, principalmente, para comunicar pequeños núcleos de población, así como para el acceso a fincas o explotaciones agrícolas, y también para el tránsito de personas, ganado y de los vehículos que dan servicio a este tipo de actividades.

Al igual que el viario público urbano es el soporte físico que garantiza el derecho de los ciudadanos a la libertad de circulación en nuestras ciudades y pueblos. En el medio natural y en el espacio rural esta función básica y esencial la cumplen los caminos, de ahí la importancia que tiene la determinación concreta de las vías de este tipo que sean de titularidad de cada entidad local, pues será a dicha Administración a la que corresponde efectuar en las mismas las necesarias labores de cuidado y mantenimiento.

Por otra parte, será la entidad local titular del camino o caminos la que puede y debe ejercer las acciones de defensa y protección de esta clase de bienes de dominio público, para impedir, por ejemplo, que se realice alguna usurpación de terreno o que se ejecute un cierre que pueda limitar o impedir el uso común y general al que estas vías de comunicación se encuentran afectas.



El artículo 17.1 del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante 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.

Como sabe, el inventario es una técnica de mero orden interno, que debe recoger toda la información relativa al patrimonio de la entidad local, y por ello reiterada doctrina jurisprudencial (por ejemplo, la STS 26 de mayo 2000) señala que la inclusión de un bien en el inventario en modo alguno prueba el acceso al dominio de dicho bien por parte de la Entidad local; no obstante, puede servir, como ocurre con la inclusión en los registros catastrales, como indicio que, conjugado con otros, contribuya a probar la titularidad dominical sobre un concreto bien, si es que este extremo estuviera sometido a debate; de ahí la importancia del inventario.

Por otra parte, la jurisprudencia también ha establecido que, para considerar correcta la inclusión de un bien en el inventario local, es suficiente la simple existencia de indicios de que los bienes tienen naturaleza pública, sin necesidad de una prueba acabada y fehaciente de su demanialidad, y ello por cuanto la inclusión de un bien en dicho inventario no tiene carácter constitutivo, es decir no supone determinación dominical alguna, ni tampoco, en sentido contrario, el hecho de que no estén incluidos determinados bienes en el mismo implica necesariamente que la Administración no ostente sobre ellos algún derecho, incluso dominical.

A reforzar la protección de los bienes públicos que las Administraciones persiguen a través de la inscripción de los bienes en sus inventarios patrimoniales se dirige también 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*”.

Es cierto, no obstante, que la remisión de la normativa patrimonial a la normativa hipotecaria venía imposibilitando la inscripción registral de los bienes demaniales destinados a un uso público, vista la redacción del antiguo artículo 5 del Reglamento Hipotecario².

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).

² El artículo 5 del Reglamento Hipotecario establecía que: “quedan exceptuados de la inscripción los bienes de dominio público a que se refiere el artículo 339 del Código Civil, ya sean de uso general, ya pertenezcan privativamente al Estado, mientras estén destinados a algún servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de la defensa del territorio”



La inaccesibilidad de ciertos bienes de dominio público al Registro de la Propiedad, fundada teóricamente en su innecesidad, tuvo efectos negativos para algunos de estos bienes públicos, ya que parte de la jurisprudencia, en especial la civil que es ante la que finalmente se dirimen las cuestiones de titularidad, era más proclive a otorgar preferencia a los efectos que derivan de la fe pública registral que a la definición legal de categorías enteras de bienes como pertenecientes al dominio público, de manera que la realidad vino a demostrar que la falta de inscripción suponía un riesgo evidente de pérdida de titularidad pública, lo que resultaba muy difícil de reparar en la práctica.

Seguramente por ello 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 esa reforma, el artículo 5 del Reglamento Hipotecario dispone que *“Los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial”*.

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 (precepto de carácter básico) 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, por concluir estas consideraciones generales, 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, inscripción que pretende reforzar su titularidad, control y las posibilidades de defensa de los mismos en beneficio del interés general.

Hemos comprobado, al examinar las fichas que nos ha remitido, que ninguno de los caminos referidos está inscrito en dicho Registro, por ello es recomendable que procure dicha inscripción, lo que permitirá incrementar la protección de estos caminos frente a posibles usurpaciones, al tiempo que cumple con las normas a las que nos hemos referido, así como también con los compromisos asumidos al aceptar las recomendaciones que le formulamos en la resolución que se elaboró como conclusión de la actuación de oficio 299/2021³ y que, como se recordará, dedicamos al análisis jurídico del uso de los caminos de titularidad municipal situados en los entornos urbanos.

³ Cuyo contenido íntegro se encuentra disponible en nuestra página web <https://www.procuradordelcomun.org/resolucion/2404/los-caminos-de-titularidad-municipal-en-los-entornos-urbanos-uso-y-defensa/1/>



Por último, refiriéndonos más concretamente a las cuestiones que se plantearon en la queja, debemos señalar que la reclamación ciudadana se centraba en la falta de respuesta de esa Administración a los requerimientos de certificación de los datos que constaban en el Inventario municipal en relación con estos caminos. No nos consta, por la información que nos ha remitido, que el Ayuntamiento haya atendido las solicitudes que al respecto le han sido dirigidas, lo que en ese caso implicaría una falta de cumplimiento de las normas que rigen el procedimiento administrativo, incumplimiento que debe ser subsanado por esa Entidad local.

Como seguramente conoce, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, el Procurador del Común debe velar por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y solicitudes que le hayan sido formuladas, para así dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 21, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas.

Debemos recordarle, pues, que no queda al arbitrio de esa Corporación contestar o no a las solicitudes planteadas, sino que la Ley 39/2015 contempla la obligación resolver expresamente todas las peticiones y escritos recibidos, todo ello con la finalidad de reforzar las garantías jurídicas de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración, según lo previsto específicamente en el artículo 21 de la citada Ley.

En efecto, el marco jurídico vigente configura un sistema de garantías del ciudadano en sus relaciones con la Administración, cuya finalidad responde a hacer compatible la actuación eficaz de la misma con el ejercicio de los derechos, lo que conlleva la necesidad de resolver expresamente, como regla general, las solicitudes y recursos que se formulen, de forma motivada; resolución que ha de ser notificada a los interesados, con indicación de si es o no definitiva en la vía administrativa y de los recursos y plazos que para interponerlos procedan.

Por otra parte, la obligación administrativa de cumplir escrupulosamente con las normas dimana directamente del mandato constitucional del artículo 103 de la Constitución, el cual señala que la actuación de la Administración debe servir a los intereses de los ciudadanos, lo que supone también el deber de aquélla de resolver y notificar las resoluciones a que venimos haciendo referencia ut supra.

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 facilite, si no se ha hecho aún, una respuesta expresa al escrito de fecha XXX/2022 (registro de entrada 2022XXX) de conformidad con lo previsto en el artículo 21, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas.

SEGUNDA: Que, en todo caso, se procure la adecuada inscripción de todos los caminos públicos municipales en el inventario de bienes de esa localidad, para reforzar así los medios con los que cuenta para la adecuada defensa y protección de estos bienes de dominio público, promoviendo, posteriormente, su inclusión en el 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