



**JUNTA VECINAL DE XXX**  
**SR. PRESIDENTE**  
**(BURGOS)**

**Asunto: Ocupación de camino público/ Inactividad**

Estimado Sr.:

De nuevo nos dirigimos a Ud. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1377/2024**, 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 planteada en su localidad por el cierre y vallado de un camino público, en concreto se trataría de la parcela XXX, del polígono XXX.

Según manifestaciones del autor de la queja, las actuaciones realizadas por terceros en esta vía de comunicación están impidiendo el acceso a otras fincas rústicas de esta zona, lo que causa numerosos problemas e incomodidades a los propietarios de las mismas.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información al Ayuntamiento de XXX (Burgos), el cual nos indicó que el requerimiento de información debía dirigirse a la Entidad Local menor de XXX, dado que el camino público al que se refería la queja es de su titularidad. Señalaba, además, que se había presentado un escrito sobre el asunto ante el Ayuntamiento de XXX, y que dicho escrito había sido trasladado a la Entidad local menor, al ser la competente sobre el asunto.

Tras la comunicación del Ayuntamiento, se solicitó a la Junta vecinal de XXX información en relación con las cuestiones planteadas en esta queja.

En atención a dicha petición de información se remitió informe, en el cual se indicaba que, en efecto, se había recibido una reclamación por la realización de un cerramiento en el denominado camino de "XXX", que estaría impidiendo el acceso a una bodega/merendero, reclamación a la que, a la fecha de remisión del informe, aún no se habría dado trámite.

Por otra parte, y según se hacía constar en un informe técnico municipal, elaborado con fecha 30 de octubre de 2024 (cuya copia se adjunta), en la cartografía obrante en la

Entidad local menor no se encuentra grafiado el camino denominado "XXX". Se indica, no obstante, que aunque la referencia catastral lo identifique como camino, en la actualidad es un espacio perdido sin uso específico.

Añade que pese a que en el Catastro figure como vía de comunicación, dicha calificación, en ocasiones, se aplica indistintamente a caminos, lindes y arroyos de titularidad pública, todos ellos incluidos en la serie 9XXX, sin que defina la naturaleza de la finca en cuestión.

En lo que respecta a su estado actual, se trata de un terreno perdido con abundante vegetación, sin vallado y sin continuidad con el dominio público, según se aprecia en las fotografías que se acompañan al informe técnico.

Añade que se dará trámite, en las próximas fechas, a las quejas o reclamaciones presentadas en este caso, siempre de conformidad con lo dispuesto en el art. 71.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, según el cual en el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia.

Concluye, afirmando que no existe el supuesto camino público y tampoco hay constancia de que en los linderos o en la Parcela XXX polígono XXX se haya instalado una valla, cerca o similar, tal y como consta en el informe del técnico.

Tras la recepción de la información requerida a la Junta vecinal de XXX (Burgos), procedimos a dejar sin efecto la inclusión de dicha Entidad en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con esta Procuraduría del Común.

A la vista de lo informado, procede efectuar algunas consideraciones.

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, 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 o cerramiento de un bien que se califica como de dominio público (camino), la Junta vecinal, que sería en principio la titular del mismo, no parece que haya realizado ninguna gestión o indagación al respecto y solo tras la solicitud de información de esta Defensoría ha requerido la realización de un informe pericial que viene a descartar la existencia en la zona del pretendido camino.



Sin embargo este camino, según se reconoce en el mismo informe, si aparece trazado claramente en el plano catastral y es descrito, también, en el título de una de las fincas a las que proporciona acceso, único título que hemos podido examinar.

Como Ud. seguramente conoce, el ejercicio de la acción investigadora es una de las llamadas potestades exorbitantes del régimen jurídico de los bienes de la administración, régimen caracterizado por la autotutela.

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 subrayado es nuestro).

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 (RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, el que fija el procedimiento para llevar a cabo dicha investigación.

En este sentido, el artículo 46 del 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, como la que aquí se analiza, 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 esa Administración local en relación con la posible titularidad pública del camino o paso al que se refiere esta queja y ello con objeto de que se despejen todas las dudas que parecen 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 efectuado sus reclamaciones y también de otros posibles afectados, como pueden ser las personas que consideran que el terreno en discusión pudiera ser de su titularidad, con objeto de que la decisión que se adopte no les cause indefensión.

En todo caso, debemos insistir en la circunstancia de que los planos catastrales que hemos manejado reflejan con claridad la existencia de una vía de comunicación de dominio público en el lugar señalado en la queja, y que de no existir, como sostiene el informe técnico evacuado, se daría la circunstancia de que numerosas fincas rústicas de la zona quedarían “enclavadas”, circunstancia que resulta bastante inusual en tierras de labor en las que se mantienen actividades agrícolas, relacionadas con la agricultura o afectas a otros usos, como es el caso de una bodega.

Se debe revisar, en el marco del expediente de investigación que le instamos a tramitar, todos los títulos de los inmuebles implicados, pues dada la configuración física del espacio analizado (parcela XXX, polígono XXX) solo puede ser un camino o una servidumbre de paso y, si se tratara de una servidumbre, este gravamen aparecería descrito



en los títulos de las fincas por las que eventualmente transcurriría y que serían, en consecuencia, fundos sirvientes (en concreto serían las fincas XXX a XXX del polígono XXX de su localidad).

Puesto que la servidumbre de paso es una servidumbre discontinua, solo puede adquirirse por título, conforme establece el artículo 539 del Código Civil. Por ello, será relativamente sencillo para la Administración efectuar las necesarias comprobaciones y si no existe título constitutivo del paso y/o acceso que aparece trazado en los planos, lo más probable es que dicho paso sea un camino público, tal y como se sostiene en la reclamación.

A la conclusión del expediente de investigación, en su caso, deben adoptarse otras medidas tendentes a hacer efectivo los eventuales derechos que ostente la Entidad local. Estas medidas serían: 1) ejercitar la potestad de recuperación de oficio en cualquier tiempo, si el bien es de dominio público, como sucedería si se estuviera ante un camino público; 2) poner en marcha el ejercicio de la potestad de deslinde administrativo, si es que los límites aparecieran confusos o no definidos; 3) ejercitar las acciones civiles correspondientes ante los Tribunales, si es que el bien investigado estuviera 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, la Junta vecinal debe realizar en el mismo las labores que sean necesarias para que resulte transitable e 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 derechos<sup>1</sup>, 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 (por ejemplo, la STS 26 de mayo 2000) señala que la inclusión de un bien en el inventario en modo alguno acredita la titularidad dominical sobre dicho bien de la Entidad local; no obstante, si puede servir, como ocurre con la inclusión en los registros catastrales, como indicio que, conjuntamente con otros, contribuya a probar la titularidad sobre el 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

---

<sup>1</sup> 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).



de la Propiedad, inscripción a la que se refiere el artículo 36.1 del RBEL al señalar 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, al utilizar el término “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 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, 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 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 indicar que las obligaciones que se derivan del derecho de la ciudadanía a una buena administración se concretan en la obligación de dar respuesta a las solicitudes que formulen los administrados, sin perjuicio del contenido material y fundamentación jurídica que pudiera tener esa contestación formal.

La obligación de las Administraciones públicas de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes formulen los administrados se recoge en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Consecuentemente, el firmante del escrito tiene derecho a conocer su decisión sobre la pretensión que ha formulado y el artículo 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, determina que el Procurador de Común velará por el cumplimiento del deber impuesto a las Administraciones de resolver expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.



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 Entidad local menor municipal que Ud. preside se incoe un expediente de investigación para la determinación de la posible titularidad pública del 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.

**SEGUNDA:** Que, a la vista del resultado de dicho expediente, en su caso, se adopten las medidas tendentes a la efectividad de los derechos que al respecto pueda ostentar esa Entidad local, facilitando la adecuación del camino para el uso previsto y su inclusión tanto en el Inventario de Bienes de la localidad como en el Registro de la Propiedad.

**TERCERA:** Que, si no lo ha hecho aún, facilite una respuesta expresa y formal a la solicitud presentada en el Registro municipal con fecha XXX/2024, en cumplimiento de las obligaciones que se derivan del artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en garantía del derecho a una buena administración previsto en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y conforme a los principios generales recogidos en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

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