



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Disconformidad con prohibición de acceso a camino público

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 **1562/2025**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hacía alusión a que el día XXX por D.^a XXX, se remitió a ese Ayuntamiento un correo electrónico certificado comunicando *“la colocación de una señal de prohibición de paso excepto vehículos autorizados en un camino que constituye el acceso a una propiedad de mi padre, lo que nos impide o dificulta el libre acceso a la misma, solicitando información sobre quién lo ha puesto y por qué no se ha comunicado a los propietarios, así como la autorización pertinente para garantizarnos el acceso a dicha propiedad”*. La parcela referida se encuentra en el polígono XXX, parcela XXX del término municipal de XXX, y el camino es de dominio público.

Según manifestaciones del autor de la queja, a fecha de XXX, no se he recibido respuesta, pese a constar la entrega de dicho correo electrónico certificado.

Iniciadas las actuaciones de investigación pertinentes, se solicitó la remisión de la información necesaria, reiterándose dicho requerimiento hasta en tres ocasiones adicionales. La solicitud fue finalmente atendida; sin embargo, la respuesta se limitaba a indicar que *“Comprobado el correo electrónico, este Ayuntamiento no ha recibido correo electrónico por parte de la persona que presenta la queja”*. Es decir, se omitía toda referencia al objeto sustantivo de la queja, sin facilitar información alguna sobre la señal instalada, su origen, finalidad o entidad responsable de su colocación. Esta situación, sin duda, estaba generando una grave inseguridad jurídica para los propietarios afectados, que desconocían si podían acceder legalmente a su propiedad, quién había instalado la señalización, con qué fundamento jurídico, y qué procedimiento debían seguir para ejercer su derecho de acceso.

Resulta oportuno iniciar el presente análisis advirtiendo que la señalización implementada no constituye una mera cuestión administrativa de ordenación del tráfico



rodado por el camino objeto de la queja, sino que afecta directamente al núcleo esencial del derecho de propiedad constitucionalmente reconocido. El artículo 33.1 de la Constitución Española reconoce el derecho a la propiedad privada, estableciendo que “*se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia*”. Este reconocimiento constitucional implica que cualquier limitación al derecho de propiedad está sujeta a garantías reforzadas y debe respetar su contenido esencial, conforme exige el artículo 53.1 de la Constitución.

El artículo 348 del Código Civil define la propiedad como “*el derecho de gozar y disponer de una cosa (...), sin más limitaciones que las establecidas en las leyes*”.

Esta definición, aparentemente simple, encierra un contenido rico y complejo que incluye todas las facultades inherentes al dominio: uso, disfrute, disposición y, necesariamente, acceso. Entre estas facultades, el derecho de acceso a la finca constituye un elemento esencial e inseparable del derecho de propiedad. Una propiedad sin acceso es jurídicamente inútil, queda vacía de contenido, pues el propietario no puede ejercer ninguna de las facultades que le son inherentes: ni usar la finca, ni disfrutarla, ni disponer efectivamente de ella. No se trata de una facultad accesorio o secundaria, sino del presupuesto necesario para que el derecho de propiedad pueda tener algún sentido. Por ello, el ordenamiento jurídico protege de manera especial el derecho de acceso, hasta el punto de que el artículo 564 del Código Civil establece la servidumbre legal de paso precisamente para los casos en que un predio carece de salida a camino público. Si el legislador ha considerado necesario imponer una servidumbre forzosa sobre propiedades ajenas para garantizar el acceso, con mayor razón debe protegerse ese acceso cuando ya existe un camino público que lo proporciona. Cualquier obstaculización arbitraria del acceso a través de un camino público constituye una vulneración del derecho de propiedad más grave, si cabe, que la falta originaria de acceso, pues supone privar al propietario de algo que ya tenía y de lo que legítimamente disfrutaba.

Cualquier limitación al derecho de propiedad debe cumplir requisitos muy estrictos para ser constitucionalmente legítima. En primer lugar, la limitación debe estar basada en la ley, sin perjuicio de que lo que en el ámbito municipal se pueda establecer, conforme a lo dispuesto en la ley, mediante una ordenanza aprobada conforme al procedimiento legalmente establecido. En segundo lugar, la limitación debe responder a un interés general constitucionalmente legítimo, no pudiendo adoptarse de manera arbitraria o inmotivada. En tercer lugar, la medida debe ser proporcionada al fin perseguido, lo que implica que debe ser idónea para conseguir ese fin, necesaria porque no existe otra alternativa menos restrictiva, y proporcionada en sentido estricto porque el sacrificio impuesto al derecho no ser adecuado al beneficio obtenido para el interés general. Finalmente, la limitación no puede vaciar de contenido el derecho, debiendo respetar su núcleo esencial.



En el caso que nos ocupa, la instalación de una señal de prohibición de paso en el único camino de acceso a una propiedad supone una restricción material del ejercicio del derecho de propiedad que afecta directamente a su contenido esencial. Esta restricción impide o dificulta gravemente el acceso físico a la finca, el transporte de materiales o productos, la realización de obras o mejoras, el disfrute normal de la propiedad, su explotación económica, e incluso su valor de mercado. No estamos ante una limitación menor o accesoria, sino ante una restricción que afecta al núcleo mismo del derecho de propiedad.

Más allá de las vulneraciones específicas del derecho de propiedad, la actuación municipal adolece de un vicio radical: la ausencia total de cobertura normativa. En efecto, ante la falta de información remitida por esa Administración, se ha procedido a examinar la página web municipal y no existe constancia de la existencia de ordenanza alguna que regule el uso de los caminos públicos en ese municipio.

El punto de partida para comprender esta irregularidad es el principio de legalidad que consagran los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución Española y desarrolla el preámbulo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas (en adelante, LPACAP), estableciendo que las Administraciones públicas actúan para el cumplimiento de sus fines con sometimiento pleno a la ley y al derecho. Este principio supone que toda actuación administrativa debe encontrar cobertura en una norma jurídica que la habilite. Las Administraciones no pueden actuar por su propia voluntad o arbitrio, sino solo cuando la ley les atribuye una potestad y en la forma que la ley determina.

En el ámbito municipal, esta exigencia de cobertura legal se traduce en el posible ejercicio de la potestad para aprobar una ordenanza en determinadas materias. La potestad reglamentaria se establece en el artículo 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), al disponer que *“En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas: a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización”*. No se trata de una opción discrecional que el Ayuntamiento pueda elegir según su conveniencia, sino de una exigencia legal imperativa: cuando se trata de establecer limitaciones generales y permanentes a los derechos de los ciudadanos, no puede hacerse mediante resoluciones administrativas singulares, sino que se requiere una norma de carácter general previamente aprobada siguiendo el procedimiento establecido en la ley.

La instalación directa de una señal prohibitiva, sin ordenanza previa que la ampare, carece por completo de la cobertura normativa necesaria y constituye una actuación administrativa radicalmente nula.



El artículo 49 de la LRBRL regula el procedimiento de aprobación de las Ordenanzas locales, disponiendo lo siguiente:

“La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:

a) Aprobación inicial por el Pleno.

b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional”.

Como podemos observar corresponde al Pleno del Ayuntamiento la aprobación de las ordenanzas. Esta atribución competencial tiene un significado institucional profundo: las normas de carácter general que van a regir la vida de los ciudadanos del municipio deben ser aprobadas por el órgano que representa a toda la comunidad local, el Pleno, y no pueden ser adoptadas por otros órganos como la Alcaldía o las Comisiones. Si la señal controvertida se ha instalado sin ordenanza previa, el órgano que ha actuado carece manifiestamente de competencia para adoptar una medida de este tipo, incompetencia que es una causa de nulidad de pleno derecho conforme al artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015.

A la vista de lo actuado, resulta oportuno considerar cuál habría debido ser el procedimiento administrativo correcto para instalar legalmente una señal que restrinja el acceso vehicular a un camino público.

El primer paso necesario es la elaboración de un estudio técnico que justifique la necesidad de establecer restricciones al tráfico en el camino en cuestión o, mejor aún en los caminos del término municipal. El estudio técnico debe analizar las características físicas de los caminos, su anchura, su pavimento, su estado de conservación, la intensidad y tipo de tráfico actual, los usos y actividades existentes, y muy especialmente debe identificar las propiedades colindantes o que tienen su acceso único o principal los caminos que eventualmente se pretenda restringir al uso. Solo si se conoce con precisión a quiénes van a afectar la medida restrictiva puede valorarse adecuadamente su impacto.

Sobre la base de ese estudio técnico, debe elaborarse un proyecto de ordenanza municipal que regule de manera completa y coherente el uso de los caminos públicos que vayan a verse afectados por restricciones de tráfico.

Una vez elaborado el proyecto de ordenanza, este debe someterse a los informes preceptivos. Aunque la legislación no siempre exige informes específicos para todas las



ordenanzas, la buena práctica administrativa y la necesidad de asegurar la legalidad de la norma aconsejan recabar al menos el informe jurídico del Secretario del Ayuntamiento sobre la competencia municipal, la adecuación a la legalidad vigente y el procedimiento de aprobación que debe seguirse. Ten su caso, también resulta oportuno contar con informes técnicos de los servicios municipales competentes en la materia, informes que pueden mejorar la calidad técnica de la norma al incorporar conocimientos y perspectivas técnicas.

El proyecto de ordenanza debe pasar en primer lugar por la Comisión Informativa correspondiente, si existe. Finalmente, el proyecto dictaminado se eleva al Pleno del Ayuntamiento para su consideración. Corresponde al Pleno, conforme dispone el artículo 22.2.d) de la LRBRL, la aprobación inicial de la ordenanza. Esta competencia es exclusiva e indelegable del Pleno, sin que pueda ser ejercida por ningún otro órgano municipal. La aprobación inicial requiere mayoría simple, salvo que una norma específica exija una mayoría cualificada para determinadas materias.

El artículo 49 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, como es conocido, establece de manera imperativa que las ordenanzas aprobadas inicialmente se expondrán al público por el plazo mínimo de treinta días para que los interesados puedan examinar el expediente y presentar reclamaciones y sugerencias.

La exposición pública debe realizarse mediante la publicación de un anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia. Además, debe publicarse el anuncio en el tablón de edictos del Ayuntamiento, y en la sede electrónica municipal, cumpliendo así con las exigencias de la administración electrónica. El anuncio debe informar con claridad del acuerdo de aprobación inicial adoptado, del plazo para presentar alegaciones que no puede ser inferior a treinta días, y del lugar físico o electrónico donde puede consultarse el expediente completo con todos sus documentos.

Transcurrido el plazo de información pública, el Ayuntamiento tiene el deber de resolver expresamente sobre cada una de las alegaciones presentadas. Esta obligación de resolución expresa deriva del artículo 21 de la LPACAP, que impone a las Administraciones el deber de resolver expresamente todas las solicitudes y alegaciones formuladas por los ciudadanos. La resolución debe ser motivada, es decir, debe contener las razones por las que se estiman o desestiman las alegaciones, no pudiendo el Ayuntamiento limitarse a un rechazo genérico”.

El Pleno puede y debe introducir las modificaciones correspondientes en el texto de la ordenanza, mejorando así su contenido conforme a las aportaciones ciudadanas. Una vez resueltas expresamente todas las alegaciones, el Pleno debe aprobar definitivamente la ordenanza.



Si no se hubieran presentado alegaciones durante el trámite de información pública, la ordenanza queda automáticamente aprobada de forma definitiva sin necesidad de un nuevo acuerdo plenario, tal como establece expresamente el artículo 49 de la LRBRL al disponer que *“En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional”*.

El artículo 70.2 de la LRBRL establece que las ordenanzas locales solo entran en vigor a los quince días hábiles de su publicación completa en el Boletín Oficial de la Provincia, salvo que la propia ordenanza establezca un plazo diferente. Es decir, el texto completo de la ordenanza debe publicarse el texto completo de la ordenanza.

Solo una vez que la ordenanza ha entrado plenamente en vigor, cumpliendo todos y cada uno de los trámites que acabamos de describir, y nunca antes, puede el Ayuntamiento proceder a adoptar los acuerdos correspondientes sobre la instalación de la señalización vertical correspondiente; instalación que debe responder a un proyecto técnico específico que determine con precisión la ubicación exacta de las señales en el terreno, el tipo concreto de señales a utilizar conforme al Catálogo Oficial de Señales de Circulación aprobado por el Ministerio del Interior y los paneles complementarios informativos que resulten necesarios para que los usuarios comprendan el régimen aplicable.

Más allá de lo indicado, ese Ayuntamiento tiene la obligación de investigar el origen de la señalización existente en las vías públicas de su titularidad, máxime cuando se trata de señales que restringen derechos de los ciudadanos, y no puede limitarse a manifestar que no tiene información o que no ha recibido la comunicación del afectado. Como titular del dominio público del camino, el Ayuntamiento es el responsable de la señalización existente en el mismo.

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: La instalación de señalización vertical que restringe el acceso vehicular a caminos públicos municipales requiere la previa aprobación de una ordenanza municipal que lo regule, conforme al principio de reserva normativa que deriva de los artículos 49 y 84.1.a) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. La instalación directa de señales restrictivas mediante resoluciones administrativas singulares o sin expediente alguno carece de cobertura legal y es radicalmente nula.

SEGUNDA: La ordenanza municipal necesaria debe aprobarse siguiendo el procedimiento completo legalmente establecido, “ut supra” referido. La omisión de



cualquiera de estos trámites esenciales determina la nulidad de pleno derecho conforme al artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015.

TERCERA: La restricción del derecho de acceso a una propiedad constituye una limitación del contenido esencial del derecho de propiedad reconocido en el artículo 33.1 de la Constitución Española y definido en el artículo 348 del Código Civil. El acceso es un elemento inseparable del derecho de propiedad, sin el cual este queda vacío de contenido útil. Cualquier limitación a este derecho debe estar justificada por razones de interés general, adoptarse mediante el procedimiento legalmente establecido, ser proporcionada, y respetar el contenido esencial del derecho.

CUARTA: La actual situación de indefinición sobre la señalización existente, su origen, su fundamento jurídico, y el procedimiento para garantizar el acceso de los propietarios afectados, generan una situación de grave inseguridad jurídica incompatible con los principios que consagra el artículo 9.3 de la Constitución Española.

QUINTA: Si la señal objeto en particular de este expediente fue instalada por el Ayuntamiento, o con su autorización, al margen de la preceptiva ordenanza, la actuación es nula de pleno derecho y procede su inmediata retirada y el restablecimiento del libre acceso. Si la señal fue instalada por un particular sin autorización, constituye una irregularidad, e, incluso, una ocupación ilegal del dominio público que el Ayuntamiento tiene el deber jurídico de hacer cesar mediante el ejercicio de las potestades de policía del dominio 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.

Le comunicamos, asimismo, que se procede a dejar sin efecto la anotación de la falta de colaboración de esa Administración en relación con este expediente en la Sección 1 del Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.

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,



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, 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).