



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE LA ROBLA
ILMO. SR. ALCALDE**

Asunto: Ocupación de camino público con vallado/ Inactividad

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 **2308/2025**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja tenía que ver con el cierre de un camino público con un vallado en la localidad de XXX, perteneciente a su municipio. Según manifestaciones de la persona autora de la queja, se han vallado con un muro cuatro fincas rústicas colindantes (las fincas XXX, XXX, XXX y XXX del Polígono X de esta localidad) y al hacerlo se ha ocupado el trazado de un camino tradicional que servía de acceso a varias parcelas de la zona desde la c/ XXX, entre los números XXX y XXX.

Al parecer, el camino referido (parcela XXX, del polígono XXX) aparece cortado y sin continuidad en la cartografía catastral en las últimas décadas. No obstante, la persona promotora de la queja sostiene que continúa existiendo, y que la documentación histórica y registral acredita la existencia del mismo, al mencionarlo como lindero en los títulos de las fincas implicadas, sin que el Ayuntamiento, que conoce la situación por las reclamaciones que al respecto se han presentado, haya tomado ninguna medida para la defensa de la integridad del referido bien de dominio público, razón para la que se solicita 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 informe, en el cual se hacía constar que, revisada la documentación obrante en este Ayuntamiento, la documentación técnica aportada y consultados el Archivo Histórico Provincial y la Gerencia Territorial de Catastro de León, según los informes del Arquitecto Municipal de fechas XXX de 2022 y XXX de 2022, en efecto las fincas rústicas a las que se refiere la queja han sido cerradas perimetralmente por su propietario, de manera que en la actualidad se impide el acceso desde la calle XXX al resto de parcelas existentes al sur de las mismas. Añade que,



efectivamente, tras revisar el plano procedente del Archivo Histórico Provincial y fechado en 1946, se observa que el tramo afectado aparece grafiado como camino con continuidad hasta la calle XXX de XXX, desembocando al mismo también el “Camino de XXX”, aunque en un plano posterior fechado en 1972, el camino ya no aparece grafiado y muestra la configuración catastral vigente.

Añade que se ha revisado el planeamiento de las Normas Urbanísticas Municipales, cuya entrada en vigor se produjo con fecha 3 de Marzo de 2003, y se observa que las parcelas cerradas tienen una calificación de Sistema Local Zona Verde, sin que se defina como camino el tramo afectado, recogiendo sin embargo grafiado como camino con conexión a la calle XXX el “Camino de XXX”.

Sobre la base de lo expuesto, el informe técnico recuerda que las autorizaciones o licencias municipales se conceden salvo el derecho de propiedad y salvo el perjuicio a terceros y concluye que el cerramiento ejecutado en este caso se ajusta a lo establecido en las Normas Urbanísticas Municipales y en la documentación gráfica actual de la Gerencia Territorial de Catastro.

Estima que el acceso que se venía efectuando a través de las citadas fincas para acceder al resto de parcelas habría sido realizado en base a la existencia de una “servidumbre de paso” establecida entre todo el conjunto de fincas afectadas del entorno, de modo que se permitía el acceso para la siembra y recogida como es costumbre en las parcelas rústicas dedicadas a dichas labores como las que son objeto del presente informe.

Finaliza indicando que el Ayuntamiento de La Robla no tiene competencia jurídica para dictaminar al respecto de los derechos y condiciones de una servidumbre de paso, correspondiendo dicha capacidad a las instituciones judiciales, que serán las que deberán determinar si las fincas cerradas están gravadas o no con la referida servidumbre de paso y si resulta procedente la restitución del paso que se solicita.

A la vista de la información recabada procede efectuar al Ayuntamiento de La Robla las siguientes 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; 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 (LBRL).

En este caso, denunciada por un particular la posible ocupación de un camino tradicional por el cerramiento de varias fincas rústicas, el Ayuntamiento de La Robla, conocedor de los hechos, no ha ejercitado actuación alguna tendente a comprobar la veracidad de lo denunciado, ni ha incoado y tramitado expediente administrativo alguno



que permita despejar las dudas suscitadas sobre la posible titularidad pública del camino o paso cerrado.

Por el contrario, la información facilitada se limita a ofrecer una reconstrucción gráfica de la evolución catastral del terreno durante las últimas décadas y a sugerir la existencia de una servidumbre de paso entre propietarios particulares como explicación del uso de parte del terreno vallado como camino, sin tener en cuenta que el propio informe municipal reconoce que el “tramo” que se ha cerrado aparece representado en el plano catastral de 1946 y es citado como camino, al parecer, en los títulos de propiedad privados.

Tales indicios son relevantes y deben valorarse adecuadamente, puesto que, conforme establece el artículo 45 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), las Administraciones pueden y deben investigar la situación jurídica de los bienes cuya titularidad no conste con certeza cuando existan elementos que apunten a su pertenencia al dominio público.

En este sentido, el artículo 44 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), dispone también que corresponde a los municipios la potestad de investigación, la de deslinde y la de recuperación de oficio de sus bienes.

La potestad de investigación tiene por objeto averiguar la situación de aquellos bienes cuya titularidad no consta con certeza, pero existen indicios de que pudieran corresponder a la Entidad Local. La misma 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, tales como el deslinde, la recuperación de oficio o el inicio de acciones civiles.

Al respecto interesa citar la doctrina que mantiene 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 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 (...)”.

Como hemos adelantado, el artículo 45 de la LPAP, se refiere a la facultad que ostentan las administraciones públicas para investigar la situación de sus bienes, pero es el RBEL el que fija el procedimiento para llevar a cabo la investigación – artículos 45 a 54-.

Así, 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, como la que aquí consideramos, 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.

Con todo, en este caso creemos que procede el ejercicio de la acción investigadora por parte de la administración en relación con la posible titularidad pública del espacio público (camino) al que se refiere la queja, de manera que ese expediente deba servir para que el Ayuntamiento despeje todas dudas que existen al respecto y que, a nuestro juicio, no han sido solventadas tras el informe técnico urbanístico que ha sido evacuado por esa Administración.

En este sentido, debemos llamar la atención sobre los datos catastrales de la zona referida. Así es evidente que en este momento el camino en cuestión aparece representado catastralmente solo hasta el límite de la finca XXX, cuando en el pasado su representación gráfica lo llevaba hasta desembocar en la calle XXX. De este modo, en la actualidad el precitado camino finaliza en un “fondo de saco” que coincide con el límite del suelo



urbano, aunque en el plano catastral más antiguo se observa claramente como desemboca en la calle referida (marcada en rojo en el plano inferior).

Planos suprimidos en aplicación de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

En este punto es preciso recordar que ni el planeamiento urbanístico, ni la representación catastral de los predios constituyen títulos de dominio. Ambos instrumentos pueden ofrecer indicios valiosos, pero no son suficientes para descartar la existencia de una vía pública o de un camino vecinal, máxime cuando, como ocurre en este caso, el espacio hoy cerrado constituía el único acceso natural a diversas parcelas agrícolas, suponemos que de distintos propietarios, cuya existencia en situación de enclavamiento resulta altamente improbable.

Además, el argumento relativo a la existencia de una servidumbre de paso en la zona debe también relativizarse, ya que este tipo de servidumbres son de carácter discontinuo y, por tanto, conforme establece el artículo 539 del Código Civil, solo pueden adquirirse mediante título constitutivo, y a falta de título, por escritura de reconocimiento del dueño del predio sirviente o por sentencia firme. Así las cosas si lo que existía era una servidumbre y no un camino público, como se plantea por el Ayuntamiento, los propietarios de las fincas implicadas deberían poder acreditarla documentalmente, lo que, hasta donde nos consta, no ha sucedido.

En consecuencia, y a fin de garantizar el interés público, el uso de un eventual bien público, la seguridad jurídica y el ejercicio de derechos de las personas, procede instar a ese Ayuntamiento a que incoe el correspondiente expediente de investigación sobre la posible titularidad pública del acceso al que se refiere esta queja, con audiencia a todos los interesados y valoración conjunta de todos los medios de prueba pertinentes, incluidos los títulos registrales, los documentos catastrales históricos e incluso la información testifical, si se considera pertinente. Solo mediante la incoación del correspondiente expediente, con pleno respeto a los principios de contradicción, audiencia e imparcialidad, podrá el Ayuntamiento cumplir adecuadamente con su deber de tutelar, si fuera el caso, el dominio público local y ofrecer una respuesta fundada y motivada a la situación planteada, desde el respeto efectivo al principio de buena administración (artículo 103 CE).

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 valore la incoación de un expediente de investigación con objeto de determinar la



posible titularidad pública del camino al que se refiere la queja, ajustándose para ello estrictamente a los trámites previstos en los artículos 45 y siguientes del RBEL.

SEGUNDA: Que, a la vista del resultado de dicho expediente y, en su caso, se adopten las medidas tendentes a la efectividad de los derechos que al respecto pueda ostentar esa Entidad local, facilitando el uso público del camino, con la debida inclusión en el Inventario de Bienes del municipio, así como 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

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).