



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Ocupación de paso 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 **71/2026**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era el cierre del paso público conocido como “XXX” en su localidad, efectuado por unos particulares.

Según manifestaciones de la persona autora de la queja el cierre se había realizado sobre lo que, conforme a las normas urbanísticas vigentes del propio municipio, constituye una calle pública, añadiendo que dicha actuación impide el tránsito tradicional utilizado para el acceso y laboreo de fincas colindantes, incluidas fincas procedentes de concentración parcelaria, razón por la que se presentaron escritos ciudadanos que requerían, expresamente, la intervención municipal en defensa de la legalidad urbanística y del interés público.

Transcurridos varios años sin que constara respuesta ni actuación alguna por parte del Ayuntamiento, el XXX de 2024 (registro de entrada XXX) se presentó un nuevo escrito reiterando la queja y solicitando información sobre el estado del expediente y las medidas adoptadas o previstas. En este escrito se hacía constar que el paso continuaba cerrado y que, además, se habían instalado cámaras de video-vigilancia con la finalidad de disuadir el uso del paso, agravando la situación denunciada.

A pesar del tiempo transcurrido —más de cuatro años desde la primera denuncia— en la queja se pone de manifiesto que no se han recibido comunicaciones del Ayuntamiento sobre la tramitación del asunto, ni consta la existencia de expediente administrativo, ni la adopción de medidas para restablecer la legalidad. La situación denunciada persiste en la actualidad, manteniéndose cerrado el paso tradicional, lo que impide el acceso y salida hacia el casco urbano desde fincas de la zona, vulnerando el uso público del viario y generando una afección continuada a los derechos de los vecinos y al interés general, razón por la que se solicita la intervención de esta Defensoría.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella a ese Ayuntamiento.



En atención a dicha petición de información se remitió distinta documentación. Así en primer lugar consta una Providencia de Alcaldía, de fecha XXX/2025, mediante la que se da traslado de los hechos descritos a los servicios municipales para que emitan informes sobre la situación planteada.

Se ha adjuntado, además, un informe técnico urbanístico de fecha XXX/2026 en el que se indica que la franja de terreno a la que se refiere la queja es un espacio longitudinal delimitado entre un cerramiento de bloque de hormigón y una valla metálica, parcialmente cerrado en uno de sus extremos y abierto hacia la vía pública en el otro. Añade, que el terreno carece de urbanización efectiva, presentando un estado básico con vegetación y sin infraestructuras propias de un vial.

Concreta además el informe técnico que las Normas Subsidiarias Municipales prevén la implantación de un vial público de anchura variable (entre 2,81 y 4,64 metros) en esta zona. Añade que, el espacio actualmente existente tiene una anchura aproximada de 2,70 metros, lo que implica que el vial proyectado afectaría a varias parcelas. Desde el punto de vista de la propiedad, el informe señala discrepancias entre la superficie catastral y la registral, pero concluye que, a falta de deslinde formal o documentación en contrario, resulta razonable considerar que la franja analizada forma parte de la parcela privada. Asimismo, se destaca que tanto la inscripción registral como, presumiblemente, los cerramientos existentes son anteriores a la aprobación del planeamiento urbanístico.

El informe concluye que, aunque el planeamiento prevea un vial en ese espacio, este no ha sido ejecutado ni adquirido por la Administración, por lo que no ha llegado a convertirse en dominio público. En consecuencia, mientras no se materialice el vial mediante los instrumentos urbanísticos correspondientes, el propietario conserva su derecho a cerrar la parcela, conforme a la jurisprudencia consolidada.

Se remitió, además, un informe y/o dictamen jurídico de fecha XXX/2026 que concluye, en síntesis, que el caso presenta dos planos diferenciados. Por un lado, alude a la existencia de una posible cuestión jurídico-privada, relacionada con la titularidad de los terrenos y la eventual existencia de un derecho de paso (servidumbre), que podría tener un origen anterior a la concentración parcelaria y que habría sido materializado físicamente desde hace décadas sobre el terreno cuestionado. Considera el informe que esta cuestión debe resolverse en la jurisdicción civil, no correspondiendo su determinación al Ayuntamiento.

Por otro lado, se examina el planeamiento urbanístico, puesto que desde el año 2000 se prevé un vial público en ese mismo espacio, probablemente, y según se indica, tomando como referencia la situación física preexistente. Sin embargo, dicha previsión urbanística no se habría ejecutado ni materializado, lo que implicaría que los terrenos afectados no habrían adquirido la condición de dominio público.



A partir de estas conclusiones el dictamen señala que, conforme a la doctrina jurisprudencial recogida por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, mientras el vial previsto no se ejecute formalmente, el suelo mantiene su carácter privado, y sus propietarios conservan el derecho a su uso, incluido el cerramiento, sin que ello constituya por sí mismo una infracción urbanística.

Concluye el dictamen jurídico señalando que el Ayuntamiento debe abstenerse de intervenir en este momento, limitándose a sus competencias urbanísticas y sin adoptar medidas frente al cerramiento, en tanto no se desarrolle el planeamiento. Ello se entiende sin perjuicio de que los interesados puedan acudir a la vía civil para dirimir las cuestiones relativas a la titularidad y/o a la existencia de servidumbres de paso en esta zona.

Finalmente, consta entre la información remitida una Resolución de Alcaldía de fecha XXX/2026, que aborda la controversia suscitada y concluye, tras analizar los antecedentes, los informes técnicos y jurídicos emitidos en el expediente, así como la normativa aplicable, que la cuestión planteada presenta una naturaleza predominantemente jurídico-privada, vinculada a posibles derechos de propiedad o servidumbre y no estrictamente administrativa o urbanística.

En este contexto, se añade que, dado que el planeamiento urbanístico prevé un vial en dicho espacio pero este no ha sido ejecutado ni materializado, el terreno mantiene su carácter privado, por lo que debe garantizarse al propietario el derecho a usarlo y a proceder a su cerramiento, conforme a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Finalmente, el Ayuntamiento acuerda no intervenir en el conflicto, remitiendo a los interesados a la vía civil para la defensa de sus derechos, y deja expresa constancia de la reserva de acciones civiles a favor de quienes se consideren perjudicados.

Tras la recepción de la información municipal procedimos a dejar sin efecto la inclusión del Ayuntamiento de XXX (León) en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con esta Institución.

A la vista de la totalidad de la información recabada procede efectuar 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 la posible ocupación de un paso tradicional que se considera público, tras el cerramiento de una finca, ese Ayuntamiento parece realizar

alguna actuación tendente a la comprobación de la veracidad de lo denunciado, aunque no nos consta que haya incoado y/o tramitado formalmente un expediente administrativo dirigido a despejar las dudas suscitadas sobre la posible titularidad pública del camino o paso cerrado.

En este punto debemos señalar que el paso al que se refiere la queja existe materialmente sobre el terreno con un trazado determinado, no es por lo tanto un paso tolerado o vicioso que haya surgido por su utilización informal durante años, sino que se ha configurado y respetado, durante un número inconcreto de años por los propietarios de las fincas que colindan con el mismo, otorgándole la configuración que actualmente presenta.



El paso, lógicamente, deberá servir para dar acceso a alguna finca, bien a las que se sitúan a la derecha o izquierda del mismo o bien a las ubicadas al fondo, tal y como se refiere en la queja, y son precisamente las fincas rústicas que se sitúan al fondo del paso controvertido las que habrían visto impedidos sus accesos por el cerramiento ejecutado y que se observa en la fotografía que hemos incorporado a esta resolución, extraída del informe técnico urbanístico aportado por el Ayuntamiento.

En definitiva, tanto el trazado como la configuración del espacio nos conduce a mantener que en este punto existe un paso, el cual puede ser o una servidumbre o un acceso público (artículo 338 del Código Civil). Ese Ayuntamiento parece que ha considerado más adecuado reconducir la problemática planteada al ámbito jurídico-privado, partiendo de la premisa de que este acceso sería una servidumbre de paso y concluyendo, sobre esta base, la improcedencia de una intervención administrativa al respecto.

Sin embargo, a nuestro juicio, esta conclusión no ha venido precedida de una actuación formal de comprobación o investigación suficiente que permita descartar, de manera fundada, la eventual titularidad pública del espacio en cuestión.



En este sentido debemos recordar que las servidumbres de paso son servidumbres discontinuas y en consecuencia, 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 existe es una servidumbre y no un camino público, como se afirma por el Ayuntamiento, a los propietarios de las fincas implicadas les resultará muy fácil su acreditación, aportando el correspondiente título constitutivo, lo que, hasta donde nos consta, no ha sucedido.

Como hemos anticipado el ejercicio de acciones en defensa del dominio público es un auténtico deber jurídico para la Administraciones. Así lo establece el artículo 28 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), al disponer que las Administraciones están obligadas a proteger y defender su patrimonio, ejerciendo las potestades administrativas que resulten necesarias para ello. En términos concordantes, el artículo 4.1.d) de la LBRL reconoce expresamente la potestad de investigación, deslinde y recuperación de oficio de los bienes públicos.

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 recordar la doctrina que mantiene la STSJ de Castilla y León de 4 de marzo de 2016, que señala 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 (...)”*.

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 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 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 (paso o acceso) al que se refiere la queja, de manera que el expediente que se tramite sirva para que el Ayuntamiento despeje todas dudas que existen al respecto y que, a nuestro juicio, no han sido solventadas tras los informes que han sido evacuados por esa Administración, los cuales podrían integrarse en la fase preliminar o de estudio previo de la cuestión (artículo 48 RBEL).

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

En consecuencia, 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 en relación con 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 de todas las finca implicadas, 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, en cumplimiento, además, del 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, de conformidad con lo previsto en los artículos 45 y siguientes del RBEL, con el fin de determinar de forma cierta y motivada la posible titularidad pública del espacio al que se alude en este expediente.

SEGUNDA.- Que en el marco de dicho expediente se practiquen cuantas actuaciones resulten necesarias para el esclarecimiento de la situación controvertida, con plena garantía de los principios de contradicción y audiencia de los interesados, procediéndose a la valoración conjunta de los distintos medios de prueba disponibles, incluidos los antecedentes históricos, la documentación registral y catastral, así como cualquier otro elemento que permita determinar la naturaleza jurídica del bien.

TERCERA.- Que, a la vista del resultado del expediente de investigación, en su caso, se adopten las medidas que resulten procedentes para la defensa del dominio público local, incluyendo, si procediera, el ejercicio de las potestades de deslinde, recuperación de oficio o inclusión en el Inventario de Bienes de la Entidad Local, conforme a lo dispuesto en la LPAP y en la normativa de régimen local.

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