



ASUNTO: BIENES

DELIMITACIÓN DE CAMINOS VECINALES.

119/12

FD

I. ANTECEDENTES.

Según los datos aportados por el Ayuntamiento referenciado, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, de manera resumida, son los siguientes:

- Con fecha X de abril de 2012, tiene entrada escrito del Ayuntamiento de Puebla de la Reina en el que se solicita informe en relación con la delimitación de los caminos vecinales del Municipio.
- Junto con la solicitud se acompañan la siguiente documentación:
 - Copia del BOP de X/02/1998, en el que aparece publicada la Ordenanza de Policía Rural Reguladora de la delimitación de caminos rurales y del cerramiento de fincas rústicas.
 - Copia del anuncio publicado en el BOP nº X, de X/05/2007, sobre aprobación definitiva del catálogo de caminos.
 - Copia de plano de la Dirección General del Instituto Geográfico y Catastral a escala 1:25.000, elaborado en 1930, habiendo recibido conformidad con fecha, X de junio de 1936, y revisado por el Ingeniero Jefe de la Provincia con fecha, X de abril de 1940.
- Posteriormente se contactó con el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de XX, que informa de los numerosos problemas que surgen cuando se va a proceder a la reparación de un camino, porque en muchas ocasiones han perdido la anchura



originaria y los propietarios de las fincas afectadas se niegan a dar autorización para la ejecución de las obras con la anchura precisa, por lo que está interesado en que se le informe sobre las prerrogativas con que cuenta el Ayuntamiento para poder determinar las características de los caminos públicos, su delimitación y, llegado el caso, recuperar las usurpaciones realizadas por los particulares sobre los mismos.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE.

- * Constitución Española de 1978.
- * Código Civil (CC).
- * Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).
- * Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- * Ley 12/2001, de 15 de noviembre, de Caminos Públicos de Extremadura (LCPEX).
- * Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).
- * Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (RBEL).

III. FONDO DEL ASUNTO.

1º. Con idéntica formulación tanto el artículo 74.1 del TRRL y el artículo 3.1 del RBEL disponen que los caminos son bienes de uso público, lo que los engloba en la categoría de los bienes de dominio público conforme a los artículos 79.3 de la LBRL y 2.2 del RBEL.



La CE, en su artículo 132 se ha ocupado de los bienes de dominio público, para determinar que *“1. La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.”*, estableciendo esa misma reserva de ley para la regulación de la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado (concepto que, en los términos de los artículos 1 y 2 de la LPAP, debe entenderse en sentido extenso como Patrimonio de las Administraciones Públicas, en el que se incluyen los bienes de las Entidades Locales). En aplicación de esa reserva de ley se regulan determinadas potestades exorbitantes en los artículos 41, 45, 50 y 55 de la LPAP (todos ellos de carácter básico en aplicación de su Disposición Final Segunda), en tanto que el artículo 4.1.d) de la LBRL confiere a los Municipios, en su calidad de Administraciones Públicas Territoriales y dentro de la esfera de sus competencias, diversas potestades entre las que se incluyen *“d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.”* Esta misma norma, en el artículo 82, reitera las facultades de deslinde *“... en cualquier momento cuando se trate de los de dominio público, ...”* (apartado a) y de recuperación, *“... que se ajustará a lo dispuesto, en la legislación del Patrimonio del Estado y, en su caso, en la legislación de los montes.”* (apartado b).

Estas prerrogativas vienen reiteradas en el artículo 44.1 del RBEL (con el añadido del desahucio administrativo) en los términos siguientes: *“1. Corresponde a los municipios, ... las siguientes potestades en relación con sus bienes: a) La potestad de investigación. b) La potestad de deslinde. c) La potestad de recuperación de oficio. d) La potestad de desahucio administrativo.”* A estas potestades, el apartado 2 del precepto de la norma reglamentaria añade que *“2. Para la defensa de su patrimonio y para asegurar la adecuada utilización del mismo, las Corporaciones Locales también podrán establecer e imponer sanciones de acuerdo con lo previsto en la normativa sectorial aplicable.”*

2º. La potestad de investigación (prevista en los artículos 41.1.a) y 45 de la LPAP, que es otorgada a las entidades locales por el citado artículo 4 de la LBRL y reiterada en el artículo 44.1.a) del RBEL) que, como señala el artículo 45 de la norma reglamentaria, es la facultad que tienen las Corporaciones Locales de investigar *“... la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos.”*, procedimiento que puede



iniciarse de oficio o por denuncia de los particulares (la llamada acción popular). Con carácter previo a su inicio el RBEL exige en el artículo 46 un requisito, la realización de un estudio previo sobre la procedencia del ejercicio de la acción investigadora, cumplido esto, si el estudio determina su procedencia se incoará el expediente, con la tramitación prevista en los artículos 49 a 53 de la misma norma, que sucintamente se detalla:

1. Acuerdo de iniciación del expediente y publicación en el BOP y tablón de anuncios por plazo de quince días.

2. Traslado del acuerdo de iniciación a las Administraciones Estatal y Autonómica.

3. Admisión de alegaciones por plazo de un mes a contar desde la terminación de la publicación del anuncio y notificación personal a los afectados en el expediente, caso de ser conocidos y estar identificados.

4. Apertura de un período de pruebas.

5. Efectuadas y valoradas las pruebas se pondrá de manifiesto el expediente para alegaciones por plazo de diez días a las personas a quienes afecte la investigación que hubieren comparecido.

6. Resolución del expediente, previo informe del Secretario de la Corporación, por el Pleno de la Corporación que, conforme a lo dispuesto en el artículo 22.2.j) de la LBRL, es el órgano con atribuciones para *“El ejercicio de las acciones administrativas y judiciales”*, y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por todas Sentencia de 28 de mayo de 1992: *“Pues en efecto la legislación de Régimen Local vigente exige que en los casos como el de autos el acto de recuperación del camino, que desde luego debe ser debidamente fundado, sea dictado por el Pleno y no por el Alcalde.”*

7. Si la resolución es favorable, se procederá a la tasación del bien y a su inclusión en el inventario, y la adopción de las medidas tendentes a la efectividad de los derechos de la Corporación.

En el procedimiento sucintamente descrito resulta clave la actividad probatoria, en la que tiene un peso más que notable la planimetría histórica. Por ello, el Ayuntamiento se encuentra en una situación muy ventajosa, tanto para determinar tanto la existencia de los caminos de su titularidad como sus características (entre ellas su anchura), al contar el Ayuntamiento con la planimetría de la Dirección General del Instituto Geográfico y Catastral y con el Catálogo de Caminos Públicos (que



indudablemente se habrá basado en ésta), elaborado en cumplimiento de lo exigido por el artículo 9 de la LCPEX, que debe recoger los contenidos determinados en su párrafo segundo, *“El catálogo debe incluir los caminos mediante una numeración reglada y contener al menos longitud y anchura, límite inicial y final, así como una descripción de las características generales de cada uno de ellos ...”* En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en su Sentencia nº 255, de 14 de noviembre de 2007, ha sentado la siguiente doctrina:

“En esta tesitura, y de acuerdo con lo antedicho, debemos concluir que en el caso presente, la inclusión de los caminos litigiosos en el Catálogo de Caminos Públicos, no se advierte ilegal, por cuanto obedeció a criterios de razonabilidad, dada la existencia de indicios de su naturaleza pública. Indicios que, insistimos, son suficientes de acuerdo con lo expuesto para que se pueda llevar a cabo la citada inclusión, y sin perjuicio de las posibles acciones que puedan ejercitarse ante los órganos de la Jurisdicción Civil.

Los indicios existentes a los que aludimos vienen recogidos de manera clara y evidente en el informe técnico-pericial de la Consejería de Desarrollo Rural obrante a los folios 140 y siguientes de las actuaciones y son reproducidos de una manera suficientemente detallada en la sentencia de instancia, ...

Como se observa de lo expuesto, los tres caminos se encuentran reflejados en la planimetría histórica, lo que constituye, a los efectos que aquí nos ocupan, un dato suficientemente expresivo por sí mismo de su carácter público. Y es que, como se indica en el informe técnico al que hemos aludido, los planos históricos son documentos elaborados en cumplimiento de la Ley de 24 de agosto de 1896, sobre Rectificación de Cartillas Evaluatorias de la Riqueza Rústica y Pecuaria y Formación del Catastro de Cultivos y del Registro de Predios Rústicos y de la Ganadería. Ley ésta cuyo Reglamento de ejecución establece que los planos comprenden “los caminos rurales siempre que éstos sean de servicio público y constituyan el perímetro de los pueblos y de los demás grupos de población que excedan de diez edificios”. En consecuencia, esta cartografía recoge los caminos rurales de naturaleza pública existentes en la época de su elaboración. Y en concreto, y en relación con los tres caminos objeto del presente litigio, se aportan junto con el informe técnico que figura en los autos dos planos históricos del año 1944, que son una actualización de otros más antiguos, elaborados por el Instituto Geográfico y Catastral, en los que vienen señalados en color amarillo los citados caminos.”

Finalmente, procede realizar las siguientes consideraciones:



1ª. Si la resolución del expediente es favorable, el Ayuntamiento está en condiciones de adoptar las medidas tendentes a la efectividad de sus derechos y, en su caso, el ejercicio de las facultades de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares, cuyos límites fueran imprecisos o sobre los que existieren indicios de usurpación, y recobrar por si la tenencia de sus bienes de dominio público en cualquier tiempo.

2ª. Conforme a lo dispuesto en el artículo 55.1 del RBEL, *“El conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil que se susciten con ocasión de la investigación practicada corresponderá a la jurisdicción ordinaria.”*, si bien como señala el apartado 2 del mismo precepto los afectados podrán impugnar la resolución esta vez en la vía contencioso-administrativa (véase para una y otra cuestión el fundamento de derecho segundo de la STS de 22 de diciembre de 1995).

3ª. La potestad de deslinde, asimismo recogida en los artículos 41.1.b) y 50 de la LPAP y otorgada a favor de las entidades locales en los preceptos citados (artículos 4 de la LBRL y 44.1.a) del RBEL) consiste *“ en practicar las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas.”* (artículo 57.1 de la norma reglamentaria) con el fin de *“... delimitar la finca a que se refirieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma.”* (apartado 2 del precepto anterior) y puede ser una consecuencia del procedimiento de investigación antes comentado. Su regulación está recogida en los artículos 56 a 69 del RBEL. Lo normal es que se instruya de oficio, cuando la Entidad considere que los límites entre sus bienes y los de los particulares resulten imprecisos o bien cuando aprecie la existencia de indicios de usurpación. También lo pueden promover los particulares, pero en este caso no a modo de acción popular, sino reservado a los linderos o enclavados. El deslinde requiere la tramitación de expediente sujeto a la tramitación que concisamente se describe:

1. El expediente se inicia mediante el correspondiente acuerdo, que tomará como base una memoria justificativa que describa los bienes objeto del mismo y determine su titularidad (es imprescindible constatar ambos extremos, sin los cuales es imposible llevar a cabo el deslinde, tal y como tiene declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de diciembre de 2003) e inscripción y toda la información



posesoria y actos de reconocimiento que se hubieren llevado a cabo. Al expediente se unirá también un presupuesto de los gastos de deslinde.

2. Traslado del acuerdo de iniciación a los dueños de las fincas colindantes y titulares de otros derechos reales sobre las mismas y publicación de anuncio en el BOP y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, al menos sesenta días de antelación a la fecha fijada para inicio de las operaciones.

3. Admisión de alegaciones y de documentos probatorios hasta los veinte días anteriores al comienzo de las operaciones.

4. Estudio y resolución por la Corporación en relación con las alegaciones, documentos y pruebas, desde la fecha anterior al señalado para dar comienzo al deslinde.

5. Comienzo del apeo con fijación precisa de los linderos, lo que se realizará con asistencia de un técnico con titulación adecuada y los prácticos designados por la Corporación y del Secretario del Ayuntamiento, que extenderá la correspondiente acta, con el contenido del artículo 64.3 del RBEL. Si no se finalizara en una sola jornada, se proseguirán las actuaciones hasta su conclusión, extendiéndose tantas actas como sean precisas.

6. Concluidas las operaciones, se incorporarán al expediente el acta o las actas levantadas y un plano a escala de la finca deslindada.

7. Resolución del expediente por el Pleno de la Corporación, conforme a lo dispuesto en el artículo 22.2.j) de la LBRL, cuyo acuerdo será ejecutivo y sólo podrá ser impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de las cuestiones civiles que se harán valer ante la jurisdicción ordinaria.

8. Una vez sea firme el acuerdo de aprobación, se procederá al amojonamiento con participación de los interesados e inscripción en el Registro de la Propiedad, si ya estuviera inscrita la finca a la que se refiera; de no ser así, se inscribirá previamente la finca y a continuación el deslinde.

Por último, debe señalarse que, conforme a los artículo 50.2 de la LPAP y 66 del RBEL, una vez *“Iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión ni se admitirán interdictos sobre el Estado posesorio de las fincas mientras no se lleve a cabo dicho deslinde.”* Precisamente, con el fin de garantizar dicha situación el artículo 57.3 del RBEL exige que *“3. Acordado el deslinde, se comunicará al Registro de la Propiedad correspondiente, si la finca*



estuviere inscrita, para que se extienda nota del acuerdo al margen de la inscripción de dominio.”

4º. Centrándonos ya en la facultad de recuperación administrativa, también regulada en la LPAP, artículos 41.1.c) y 55, debe reiterarse que las entidades locales gozan, conforme al artículo 4.1.d) de la LBRL, de la potestad de recuperación de oficio de sus bienes, mediante la que pueden reivindicar por si mismas la posesión o tenencia de sus bienes, con la finalidad de restituir una situación posesoria anterior alterada por un particular, sin necesidad de requerir la actuación jurisdiccional de los tribunales, prerrogativa expresamente recogida en el artículo 82.a) de la LBRL y reiterada asimismo en el artículo 70, apartados 1 y 2, del RBEL. Es ilustrativa de cuanto se ha expuesto la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1998, que en su fundamento de derecho segundo declara *“La circunstancia que justifica el ejercicio de una acción de recuperación de la posesión de un bien de dominio público, sea de manera directa, sea a través del expediente de deslinde (que aquí se ha utilizado con cierta impropiedad, desde el momento en que lo cuestionado no es la imprecisión de los límites entre la propiedad municipal y la privada, sino la existencia misma del bien -camino en este caso- de propiedad demanial), no es otra cosa que la previa situación de posesión a título público de dicho bien, que es la que justifica el ejercicio de la acción por vía administrativa, sea de recuperación, sea de deslinde, y la consiguiente sumisión a esta jurisdicción en su función revisora del actuar de la Administración. Partiendo de tal premisa, claramente deducible de los artículos 56 y 71 del Reglamento de Bienes y corroborada por una reiterada Jurisprudencia de esta Sala (Sentencias de 28 de enero de 1.998 y 25 de marzo de 1.998), ...”*

Los preceptos antes citados prevén la acción de manera distinta según se trate de bienes de dominio público (los caminos lo son), podrán recuperarse en cualquier momento, o patrimoniales, en el plazo de un año, a contar del día siguiente de la fecha en que se hubiera producido la usurpación. El expediente para la recuperación podrá iniciarse de oficio o por denuncia de los particulares, conforme a las previsiones del artículo 46 del RBEL, por remisión expresa del artículo 71.1 (como se ha dicho la “acción popular” del artículo 68.3 de la LBRL). Debiendo tramitarse un procedimiento contradictorio con audiencia del interesado, en el que el Ayuntamiento deberá llevar a cabo las actuaciones de instrucción necesarias para acreditar la posesión administrativa, sin perjuicio de la titularidad, y que el uso ha sido perturbado por el



administrado contra quien se dirige, de manera se constate el alcance de la posible extralimitación del particular, según exige la doctrina del Tribunal Supremo en su Sentencia de 17 de enero de 1985: *“Lo incorrecto como se ha dicho es que tal decisión se adoptase sin tramitar un verdadero expediente contradictorio, en el que inexcusablemente constase el alcance de la posible extralimitación del particular, determinación de la invasión, efectuando el previo y necesario deslinde de la propiedad privada y patrimonial municipal, audiencia en todo caso del interesado, etc., trámites o requisitos que predeterminan la legalidad de la medida, pues en otro caso se trata de una resolución arbitraria por falta de acreditamiento de los presupuestos que le hacen posible, a la vez que la falta de audiencia del interesado vicia de nulidad todo lo actuado.”*

Por tanto, en el procedimiento se llevarán a cabo mediante la incorporación de todos los actos y antecedentes (denuncia, alegaciones, pruebas, informes, etc.) que sean necesarios para la determinación y comprobación de los datos en virtud de los cuales haya que resolver, debiendo ponerse de manifiesto el expediente a los interesados con carácter previo a la redacción de la propuesta de acuerdo, para que en trámite de audiencia aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen oportunos. Finalizado el trámite indicado, se redactará la propuesta de acuerdo, de la que así mismo se dará traslado a los interesados, elevándose el expediente con la propuesta y las alegaciones contra la misma al órgano competente para resolver, que será el Ayuntamiento Pleno, conforme a lo dispuesto en el artículo 22.2.j) de la LBRL y por la jurisprudencia citada.

Concluido el procedimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 71.3 del RBEL, el Ayuntamiento está habilitado para utilizar *“... todos los medios compulsorios legalmente admitidos, ...”*, principalmente la ejecución forzosa y la ejecución subsidiaria, reguladas en los artículos 95 y 98 del la LRJPAC, respectivamente, procedimientos que se sustanciarán bajo estrictos criterios de proporcionalidad. En tales supuestos, se realizará apercibimiento con carácter previo, en el que se deberá informar del importe del coste de ejecución, y proceder a la ocupación directa por el Ayuntamiento, para lo que, en el caso de resultar preciso, podrá recabar los medios compulsorios previstos en la legislación vigente.

Badajoz, mayo de 2012.