



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

*ASUNTO: BIENES*

**Supuestos que las Entidades Locales se pueden encontrar al tratar temas de caminos y vías pecuarias.**

**129/12**

**EP**

\*\*\*\*\*

**INFORME**

**I. ANTECEDENTES.**

Según los datos solicitados por la Delegación de Agricultura de esta Excma. Diputación, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, de manera resumida, son los siguientes:

- Mediante escrito del Ilmo. Sr. Diputado Delegado de Agricultura y Ganadería de esta Excma. Diputación Provincial, solicita informe sobre supuestos que las Entidades Locales se pueden encontrar al tratar temas de calzadas, vías pecuarias, cañadas, etc. de innegable valor patrimonial público, en los siguientes aspectos:

---

<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php>



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

- Responsabilidades legales (así como sanciones) de las Entidades Locales y de sus representantes públicos, sobre actuaciones o no actuaciones de cara a recuperar dichos “pasos públicos”.
- Procedimiento a seguir si los Ayuntamientos no están respetando las diversas concreciones legales sobre estos temas.
- Procedimiento a seguir si los Ayuntamientos no están de acuerdo con las demarcaciones de dichas calzadas, vías pecuarias, cañadas, etc.

## **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 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).
- \* Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias (LVP).
- \* Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura (LPEX).
- \* Ley 12/2001, de 15 de noviembre, de Caminos Públicos de Extremadura (LCPEX).
- \* Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (RBEL).
- \* Reglamento General de Procedimientos en materia de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por el Decreto 70/2010, de 12 de marzo (RGPEX)
- \* Reglamento de Vías Pecuarias de Extremadura, aprobado por el Decreto 49/2000, de 8 de marzo (RVPEX).

---

<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php>



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

### **III. FONDO DEL ASUNTO.**

#### **1. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE LAS ENTIDADES LOCALES.**

Con idéntica formulación tanto el artículo 74.1 del TRRL como el artículo 3.1 del RBEL disponen que *“1. Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local.”*, lo que engloba a todos estos bienes en la categoría de los bienes de dominio público conforme a los artículos 79.3 de la LBRL y 2.2 del RBEL. Por lo que respecta a los caminos, tienen su regulación específica en la LCPEX, cuyo artículo 4 atribuye a los Ayuntamientos la titularidad de la red secundaria de caminos rurales, por cuyo término municipal discurra. Es esta última norma la que da un concepto de camino al establecer en el artículo 2 que *“Son caminos públicos las vías de comunicación terrestre de dominio y uso público, destinadas básicamente al servicio de explotaciones e instalaciones agrarias y que, por no reunir las características técnicas y requisitos para el tráfico general de vehículos automóviles, no puedan clasificarse como carreteras.”*, concretando qué comprende la red secundaria en el artículo 3, en la que se incluyen todos los que no sean el único acceso entre localidades o de una localidad a la red de carreteras ni los incluidos en la red de pistas forestales.

#### **2. LAS PRERROGATIVAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS RESPECTO DE SUS BIENES.**

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 en el apartado 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

---

<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php>



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

LPAP, debe entenderse en sentido extenso como Patrimonio de las Administraciones Públicas, en el que se incluyen los bienes de las Entidades Locales). Atendiendo a esa reserva de ley, el artículo 68.1 de la LBRL impone a las entidades locales *“... la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos.”* Pero como puede ocurrir que se no actúe, ese mismo precepto regula la acción pública, previo requerimiento ante la Administración titular de los bienes. La obligación de defensa de sus bienes por las entidades locales tiene su desarrollo reglamentario en los artículos 9, apartados 2 y 3, y 73 del RBEL, precepto este último que veda a las Corporaciones Locales el allanamiento *“... a las demandas judiciales que afectaren al dominio y demás derechos reales integrantes de su patrimonio.”*

Así mismo, en aplicación de aquella reserva de ley, la LPAP regula determinadas prerrogativas de las Administraciones Públicas en relación con su patrimonio en los artículos 41 a 57, siendo aplicables en el ámbito local buena parte de ellos (artículos 41, 42, 44, 45, 49, 50 y 53), al otorgarles carácter básico su Disposición Final Segunda. Así mismo, 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.”*

---

<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php>



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

## 2.1. LA POTESTAD DE INVESTIGACIÓN.

La potestad de investigación que otorga a las Entidades Locales el citado artículo 4 de la LBRL (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 respecto de *"... 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 es el órgano con atribuciones para *"El ejercicio de las acciones administrativas y judiciales"*, conforme a lo dispuesto en el artículo 22.2.j) de la LBRL, como de manera reiterada viene exigiéndose 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."*

---

<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php>



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

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 descrito, con el fin de acreditar tanto la existencia misma de los caminos como sus características, resulta clave la actividad probatoria, en la que tienen un peso más que notable la planimetría histórica (planimetría de la Dirección General del Instituto Geográfico y Catastral) y el Catálogo de Caminos Públicos, 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 Evaluadoras 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*

---

<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php>



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

*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 41.2 de la LPAP “2. El conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil que se susciten con ocasión del ejercicio por la Administración de estas potestades corresponderá a los órganos de este orden jurisdiccional.” Previsión que, en términos parecidos se recoge en el artículo 55.1 del RBEL, respecto de la potestad de investigación, 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).

## **2.2. LA POTESTAD DE DESLINDE.**

La potestad de deslinde, reconocida a favor de las Administraciones Públicas en el artículo 50.1 de la LPAP y otorgada a las Entidades Locales en los preceptos ya 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 objeto 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

---

<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php>



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

recogida en los artículos 56 a 69 del RBEL. Conforme al apartado 2 del artículo 50 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.”* 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 en el que se observará el siguiente procedimiento:

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. Caso de estar inscrita la finca, se comunicará el inicio al Registro de la Propiedad, para que se extienda nota marginal.

3. 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. El anuncio contendrá al menos los datos necesarios para la identificación de cada finca y la fecha, hora y lugar para empezar.

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

5. 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.

6. 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,

---

<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php>



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

se proseguirán las actuaciones hasta su conclusión, extendiéndose tantas actas como sean precisas.

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

8. 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.

9. 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.

### **2.3. LA POTESTAD DE RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA.**

Centrándonos ya en la facultad de recuperación administrativa, también regulada en la LPAP, artículos 41.1.c (que, como se ha dicho, tiene carácter básico) y 55 a 57, debe reiterarse que, conforme al artículo 4.1.d) de la LBRL, las entidades locales gozan de la potestad de recuperación de oficio de sus bienes, mediante la que pueden reivindicar por sí 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*

---

<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php>



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

*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 68.2 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

---

<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php>



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

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.

### **3. LAS VÍAS PECUARIAS.**

Como se vio en el apartado 1º de este informe ni el artículo 74.1 del TRRL ni el 3.1 del RBEL incluyen entre los bienes de uso público local a las vías pecuarias, ya que su titularidad corresponde a las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 2 de la LVP. La Comunidad Autónoma de Extremadura, mediante el artículo 10.1.2 del Estatuto de Autonomía (con la redacción de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero), ha asumido en relación con las vías pecuarias, competencias de desarrollo normativo y ejecución, que han sido materializadas por la LPCEX y el RVPEX, contando además con “*Los poderes de investigación, deslinde y recuperación de oficio en materia de patrimonio ...*” reconocidos en los artículos 38.d) de la norma estatutaria, en tanto que el artículo 84.1 dispone que “*1. La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene su propio patrimonio y dispone de bienes de dominio público, patrimoniales y otros especiales, con el régimen jurídico que disponga una Ley de la Asamblea.*” Esa Ley no es otra que la citada LPCEX, que regula de manera expresa aquéllas potestades en los artículos 27 a 38.

En concreto, en relación con las vías pecuarias, el artículo 2 del RVPEX dispone que “*Las vías pecuarias cuyo itinerario discurre por el territorio extremeño son bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma de Extremadura y, en consecuencia,*

---

<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php>



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

*inalienables, imprescriptibles e inembargables.*” Conforme a los artículos 5 y 6 del Reglamento, su conservación, defensa, ordenación y administración corresponde Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía (Decreto 209/2011, de 5 de agosto), y por lo que respecta a su defensa, se llevará a cabo mediante las facultades de clasificación (artículos 7 a 12), deslinde (artículos 13 a 17), amojonamiento (artículos 18 y 19) y recuperación (artículos 20 y 21). No obstante, los Ayuntamientos afectados, cuenta con importantes competencias en materia instar el inicio de los procedimientos de deslinde y de recuperación de oficio, de aportación de antecedentes, participación activa en los procedimientos e información pública.

#### **4. CONCLUSIONES.**

Finalmente, por lo que respecta a las cuestiones concretas planteadas, alteramos su orden, ya que, con lo hasta aquí expuesto, se ha dado satisfacción a las dos últimas cuestiones planteadas.

##### **4.1. PROCEDIMIENTO A SEGUIR SI LOS AYUNTAMIENTOS NO ESTÁN RESPETANDO LAS DIVERSAS CONCRECIONES LEGALES SOBRE ESTOS TEMAS.**

El artículo 68.1 de la LBRL impone a las entidades locales “... *la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos.*” No obstante, pudiera ser que la entidad permaneciera inactiva ante cualquier perturbación sobre sus bienes, porque no tenga conocimiento, por negligencia o por otras causas. Para tal caso, el mismo artículo, en los apartados siguientes, regula el medio de exigirlo, mediante la interposición de la correspondiente “denuncia”, que la doctrina ha dado en llamar acción popular o vecinal. Como tiene declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 21 de abril de 1999): “... *la regulación legal contenida en los preceptos que antes se relacionan, ... , establece un equilibrio entre lo que es propio de la autonomía local y del poder de decisión de los órganos que encarnan su gerencia y de las facultades de los vecinos del municipio en orden a la defensa del patrimonio municipal.*”

---

<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php>



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

*Esta regulación se hace dualmente, confiriendo en un primer momento las facultades de defensa del patrimonio a los órganos competentes de los entes locales. Y así, cuando en el art. 68.1 LRBRL se establece la obligación de los entes locales de ejercitar las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, requiriendo los acuerdos adoptados a tal fin con previo dictamen del Secretario o en su caso, de la Asesoría Jurídica, en defecto de uno y otra de un Letrado, lo que se reitera en el art. 220.1 ROFCL.*

*En un segundo momento se regula la intervención a tal fin de los vecinos del municipio a los que ciertamente lo mismo los arts. 68 a LRBRL y 220 ROFCL reconocen un interés en la defensa efectiva del patrimonio de los entes locales por aquella calidad de vecinos, pero que la LRBRL y el ROFCL en sus precitados artículos, la establecen con cierto carácter subsidiario y con un neto carácter de legitimación por sustitución remediando la inactividad municipal si incumple su deber gerencia inmediato; y cuya actividad de los vecinos, aún subsidiaria, se establece desde el momento en que ante la negligencia gerencial observada en los órganos municipales puede ser acusada con un simple requerimiento al ente local como señalan los arts. 68.2 LRBRL y 220.2 ROFCL, con el efecto de dar conocimiento a los afectados por la denuncia requerimiento y suspender el plazo para el ejercicio de las acciones por treinta días.”*

De lo expuesto podemos determinar que esta acción de “sustitución” tiene las siguientes características:

- a) Se puede instar en demanda de la acción de investigación (artículo 46.2 del RBEL) y de la acción de recuperación (artículo 71.1 del RBEL por remisión al artículo 46 de la misma norma). Pese a que no está prevista para la acción de deslinde, téngase en cuenta que éste puede ser consecuencia de expedientes de investigación o de recuperación administrativa; sin embargo, el RVPEX sí prevé que el deslinde de las vías pecuarias (que es competencia de la Comunidad Autónoma) pueda ser instado por los particulares (artículo 14.1), a los que también faculta para la recuperación de oficio (artículo 21.1).
- b) La LRBRL reserva la acción a “Cualquier vecino que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos ...”; pese a ello, la norma reglamentaria se refiere a los “particulares”.

---

<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php>



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

- c) El actor (vecino/particular, único legitimado) deberá anticipar los gastos que conlleve el expediente de investigación (no será preciso en el de recuperación), con un mínimo de 60,10 euros y un máximo de 601,01 euros.
- d) Del requerimiento se dará traslado a quienes pudieran estar afectados por la correspondiente acción, suspendiéndose el plazo para su inicio por término de treinta días.
- e) Si en el plazo anterior no se acuerda el ejercicio de las acciones solicitadas, el vecino que la instó la podrá ejercitarla en nombre e interés de la entidad local.
- f) Si la acción prospera el denunciante *"... tendrá derecho a ser reembolsado por la entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido."*

#### **4.2. PROCEDIMIENTO A SEGUIR SI LOS AYUNTAMIENTOS NO ESTÁN DE ACUERDO CON LAS DEMARCACIONES DE DICHAS CALZADAS, VÍAS PECUARIAS, CAÑADAS, ETC.**

Si se trata de caminos, podrá acordar de oficio la práctica del deslinde. Cuando se estemos ante vías pecuarias (las cañadas son vías pecuarias, conforme a los artículos 4.1 de la LVP y 4 del RVPEX), como ya se ha señalado, podrán instar su deslinde ante la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, para lo que están facultados conforme al artículo 14.1 del RVPEX, tomando parte activa en el procedimiento mediante:

1. La publicación en el tablón de edictos del anuncio del inicio de las operaciones
2. La concurrencia al apeo y formulación de las alegaciones que estime oportunas en el acta correspondiente.
3. La publicación en el tablón de edictos del anuncio del procedimiento de información pública de la propuesta de deslinde.
4. Dar o negar la conformidad para la tramitación del procedimiento abreviado.
5. Caso de no estar acuerdo con el deslinde practicado, podrá impugnarlo mediante el ejercicio de los recursos o acciones a que haya lugar.

---

<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php>



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

#### **4.3. RESPONSABILIDADES LEGALES (ASÍ COMO SANCIONES) DE LAS ENTIDADES LOCALES Y DE SUS REPRESENTANTES PÚBLICOS, SOBRE ACTUACIONES O NO ACTUACIONES DE CARA A RECUPERAR DICHOS “PASOS PÚBLICOS”.**

Como ya se ha reiterado, el artículo 68.1 de la LBRL impone a las entidades locales la obligación de defender sus bienes, para lo que les otorga las tan citadas potestades de investigación, deslinde y recuperación administrativa y, para el caso de que no se ejerciten, faculta a los particulares (vecinos) para exigirla que, en el caso de no ser atendida, podrá ejercitarla directamente en nombre, representación y por sustitución del Ayuntamiento.

Además, el ordenamiento prevé otras medidas de carácter coercitivo, mediante las que resolver las distintas situaciones o vicisitudes que se puedan dar ante las perturbaciones que se infrinjan sobre los bienes de su titularidad:

1. El primer medio que otorga el ordenamiento es la exigencia de título habilitante para la ocupación o utilización del dominio público, que está recogido en el artículo 84.1 de la LPAP al disponer que *“1. Nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos.”* Así mismo, los artículos 77 y 78 del RBEL sujetan a licencia o concesión la utilización de los bienes dominio público.

2. Es precisamente el apartado 2 del citado artículo el que remite al ejercicio de las prerrogativas administrativas sobre los bienes con el fin de actuar contra *“... quienes, careciendo de título, ocupen bienes de dominio público o se beneficien de un aprovechamiento especial sobre ellos, ...”*

3. Además el 4.1.f) de la LBRL otorga a los municipios la potestad sancionadora, que tiene un primer desarrollo en el artículo 139 al disponer que *“Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes.”*, para en el artículo 140.1 tipificar

---

<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php>



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

como infracciones muy graves (sancionables con multas de hasta 3.000 euros): *“e) El impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.”* A ello debemos añadir que el anteriormente transcrito artículo 42.2 del RBEL faculta para establecer e imponer sanciones con arreglo a la normativa sectorial para la defensa de su patrimonio, lo que, en ausencia de ordenanza municipal, nos remite al régimen sancionador establecido en el TÍTULO IX de la LPAP, aplicable supletoriamente, y en los supuestos de perturbaciones sobre caminos públicos, el determinado en el TÍTULO IX de la LCPEX.

4. Finalmente, la LPAP, al regular las prerrogativas de las Administraciones Públicas en relación con sus bienes, dispone en el artículo 44 que *“Si con ocasión de la instrucción de estos procedimientos se descubren indicios de delito o falta penal, y previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico en las entidades públicas, se pondrán los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, sin perjuicio de continuar con la tramitación de aquéllos.”*

Por último, como se ha visto, para la inacción de los representantes públicos de las entidades locales en materia del ejercicio de las potestades de investigación y recuperación administrativa de los bienes de su pertenencia, el ordenamiento da la solución de que el propio denunciante sea el que accione en nombre e interés de la entidad local, el cual, de prosperar la acción, tendrá derecho al reembolso de las costas procesales y de los daños y perjuicios y al premio previsto en el artículo 54 del RBEL. Pero ello no obsta a la exigencia de responsabilidad civil y penal a la que el artículo 79.1 de la LBRL sujeta a los miembros de las Corporaciones Locales *“... por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo.”*, que el artículo 146 de la LRJPAC extiende al personal a su servicio, ni a la responsabilidad patrimonial a que haya lugar, conforme a los artículo 79.3 de la LBRL y 145.3 de LRJPAC, que la propia Corporación podrá exigir *“... de sus miembros cuando por dolo o culpa grave, hayan causado daños y perjuicios a la Corporación o a terceros, si éstos hubiesen sido indemnizados por aquélla.”*

Badajoz, junio de 2012.