



ASUNTO: BIENES

Capacidad de actuación del Ayuntamiento por daños en  
bienes públicos (camino).

316/13

MF

\*\*\*\*\*

**INFORME**

**I. ANTECEDENTES DE HECHO**

Mediante escrito de fecha X.11.12, el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de XX, solicita informe en relación con el asunto epigrafiado.

**II. LEGISLACION APLICABLE**

- Constitución Española (CE).
- Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- Real Decreto 1398/1992 de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora.



- Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
- Real Decreto 1372/1986, de 13 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
- Ley 12/2001, de 15 de noviembre, de Caminos Públicos de Extremadura.
- Real Decreto de 24 de julio de 1889 que aprueba el Código Civil (CC)

### III. FONDO DEL ASUNTO

#### PRIMERO.

Según el artículo 3.1 del RBEL, el artículo 74 del TRRL, el artículo 344 del Código Civil, y el artículo 6 de la Ley 12/2001, de 15 de noviembre, de Caminos Públicos de Extremadura, los caminos públicos son bienes de dominio público destinados a un uso público, al igual que los viales urbanos (Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 1989). El art. 101 de la Ley de Régimen Local de 1955 otorgaba a los Ayuntamientos competencia en la gestión de las vías urbanas y rurales, en su policía, conservación y reparación. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), no es tan clara y concreta en este aspecto --no lo dice con la precisión y claridad que la Ley de Régimen Local anterior-- pero sigue siendo competencia de los Ayuntamientos cuanto se refiere a las vías rurales, en cuanto bienes de dominio público cuya titularidad le corresponde. Es, pues, competencia irrenunciable y sólo a los Ayuntamientos les corresponde tomar decisiones respecto de ellos.

Claro es el carácter demanial de los mismos. Así se desprende del art. 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio; el art. 74 del Texto Refundido de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; el art. 344 del Código Civil; y, como no podía ser de otra forma, el art. 6 de la Ley 12/2001, de 15 de noviembre (DOE de 15 de diciembre), de Caminos Públicos de Extremadura.

En conclusión, los caminos rurales o vecinales son vías públicas, como las calles, y están sometidos al régimen de los bienes de dominio público y en todo caso deben respetarse las limitaciones contenidas en la Ley 12/2001, de Caminos Públicos de Extremadura, en los Títulos VI, donde se regula la ejecución de obras, incluyendo las fases de licencia, contratación, deslinde y amojonamiento, Título VII donde se contempla el uso de los caminos, Título VIII donde se refleja las condiciones generales para los distintos usos y aprovechamientos.

#### SEGUNDO.

---



En el supuesto en cuestión nos encontramos con que un vecino ha realizado obras de canalización y apertura de zanjas (según informe técnico que obra en el expediente) sin que exista en el Ayuntamiento comunicación alguna o solicitud de licencia para su realización, siendo la zona de actuación de las mencionadas obras Lugar de Interés Comunitario (Zona LIC). Igualmente se desconoce si solicitó autorización o licencia a Confederación Hidrográfica del Guadiana.

Pues bien, ante ese hecho podemos decir que la policía de los caminos corresponde a los Ayuntamientos dentro de sus respectivos términos; y dentro de ella están comprendidas todas las actuaciones precisas para mantenerlos en buen estado. Dentro de esta actividad de policía, es al Alcalde a quien corresponde su ejercicio; hoy más que antes, pues además de sus amplias competencias asume la llamada «competencia residual». A él corresponde ordenar las reparaciones y obras necesarias, si el camino es público, para su reparación y conservación. El Alcalde ordenará su reposición al estado primitivo, pudiendo resarcirse el Ayuntamiento de los daños ocasionados incluso por vía ejecutiva, previa actuación subsidiaria (STS de 17 de diciembre de 1980). Estas actuaciones son tanto más legítimas cuanto más reciente es la perturbación que interrumpa o dificulte el tránsito del camino que utilicen los vecinos del pueblo, ya sea carril, senda o paso (STS de 22 de noviembre de 1923).

Los Ayuntamientos deben ejercitar, en todo caso, las competencias en relación con la «seguridad en lugares públicos», la ordenación, vigilancia y disciplina de las vías públicas urbanas y la de los caminos y vías rurales [art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (LA LEY 847/1985) (BOE del 3), Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL (LA LEY 847/1985))]. Por ello, les corresponde impedir los atentados contra estos bienes y, de producirse, denunciarlos para que sean sancionados en vía administrativa.

Las normas de régimen local no atribuyen a los Ayuntamientos, como más arriba decíamos, de modo concreto, una potestad de policía demanial dirigida a la defensa de sus bienes. La Jurisprudencia y el Consejo de Estado han reconocido, no obstante, su existencia sobre la base de la «potestad de recuperación de bienes», o bien sobre la base de su competencia en materia de policía urbana y rural, cuyo fundamento histórico es obvio.

Singularmente clarificadora es la STS de 16 de julio de 1998 que afirma la potestad del Ayuntamiento para defender sus bienes de dominio público, tipificando, en sus ordenanzas, infracciones y sanciones como tradicionalmente se ha venido haciendo en las viejas ordenanzas municipales. El principio de reserva de ley ha de circunscribirse al ámbito de los derechos de los ciudadanos.

De todos es sabido que las licencias se otorgan salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros. No corresponde al Ayuntamiento, a través de las licencias, dilucidar cuestiones de propiedad. Pero esta regla tiene su excepción, a través de ella

---



puede el Ayuntamiento defender el dominio público y su patrimonio denegándola o condicionándola. El problema que tenemos en el supuesto en cuestión es que el particular no ha solicitado licencia para efectuar las obras de canalización en la zona de la Finca "XX", pero ello no es óbice para que también el Alcalde pueda decretar la suspensión de una obra con o sin licencia que impida, obstaculice o invada un camino rural.

Numerosa y reiterada es la jurisprudencia que declara la competencia municipal para reivindicar la obligación de los Ayuntamientos de defender los caminos frente a las perturbaciones físicas y jurídicas, removiendo todos los obstáculos que se interpongan a su libre tránsito; de ello también se deduce el alto índice de conflictividad, véase la STS de 17 de enero de 1996.

De lo expuesto puede deducirse: 1º que es obligación del Ayuntamiento defender el camino como bien de dominio público; 2º que puede ordenar la inmediata suspensión de la obra o si la misma está terminada como es el caso; 3º que debe ejercitar la potestad de recuperación y, previa audiencia del propietario en cuestión proceder a la reposición del camino en el estado en que se encontraba (ya lo señala así en su informe el técnico). 4º que sin perjuicio de todo lo anterior el Ayuntamiento puede incoar procedimiento sancionador por infracción de la Ley de Caminos, siguiendo el trámite que señalamos a continuación.

TERCERO: Para imponer la sanción al particular es necesaria la previa tramitación del oportuno expediente de acuerdo con el procedimiento y las previsiones contenidas en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

. El procedimiento será el siguiente:

1. Con anterioridad a la iniciación del procedimiento, se podrá proceder a realizar actuaciones previas con objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación. Estas actuaciones se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurren en unos y otros.

Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de estos, por la persona u órgano administrativo que determine el Alcalde.

2. El Alcalde incoará el expediente de procedimiento sancionador con el contenido mínimo siguiente:



- Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.
- Los hechos sucintamente expuestos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.
- Instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.
- Órgano competente para la resolución del expediente y Norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer y voluntariamente su responsabilidad.
- Medidas de carácter provisional que se haya acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo. Estas medidas de carácter provisional podrán consistir en:
  - Suspensión cautelar de las actividades.
  - Prestación de fianza.
  - Suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad.
  - Las demás previstas en la Legislación específica.
- Indicación del derecho a formular alegaciones a la Audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio.

3. Se acordará comunicar al Instructor la incoación del expediente, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, asimismo se notificará al denunciante y a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado, para que en el plazo de quince días aporte cuantas alegaciones, documentos o informaciones estime convenientes.

4. Recibidas las alegaciones o transcurridos los quince días, el órgano instructor podrá acordar la apertura de un período de prueba, de conformidad con lo previsto en los artículos 80 y 137.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez días. Este Acuerdo se notificará a los interesados.

La práctica de las pruebas que el órgano instructor estime convenientes, entendiéndose por tales aquellas distintas de los documentos que los interesados puedan aportar en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

---



Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo o Entidad Pública, y sea admitida a trámite, se entenderá que tiene carácter preceptivo, y se podrá entender que tiene carácter determinante para la resolución del procedimiento, con los efectos previstos en el artículo 83.3 de la Ley 30/1992.

Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.

E. Concluida, en su caso, la prueba, el órgano instructor del procedimiento formulará propuesta de resolución en la que se fijarán de forma motivada los hechos, especificándose los que se consideren probados y su exacta calificación jurídica; se determinará la infracción que, en su caso, aquellos constituyan y la persona o personas que resulten responsables, especificándose la sanción que propone que se imponga y las medidas provisionales que se hubieran adoptado, en su caso, por el órgano competente para iniciar el procedimiento o por el Instructor del mismo; o bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.

F. La propuesta de resolución se notificará a los interesados, indicándoles la puesta de manifiesto del procedimiento. Asimismo, la propuesta se cursará inmediatamente al órgano competente para resolver que de conformidad con el artículo 21.1.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y el artículo 10 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el Procedimiento del Ejercicio de la Potestad Sancionadora, es el Alcalde. Asimismo, se adjuntará a la propuesta todos los documentos, alegaciones e informaciones que obren en el mismo.

G. Antes de dictar Resolución, el Alcalde podrá decidir, mediante Acuerdo motivado, la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento.

Este Acuerdo de realización de actuaciones complementarias se notificará a los interesados concediéndoles un plazo de siete días para formular alegaciones. Las actuaciones complementarias deberán practicarse en un plazo no superior a quince días.

H. La resolución del Alcalde será motivada y decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento.

---



La resolución se adoptará en el plazo de diez días, desde la recepción de la propuesta de resolución y los documentos, alegaciones e informaciones obrantes en el procedimiento, salvo lo dispuesto en los puntos 20.1 y 20.3 del Real Decreto 1398/1993.

Las resoluciones de los procedimientos sancionadores, además de contener los elementos previstos en el artículo 89.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, incluirán la valoración de las pruebas practicadas, y especialmente de aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.

Igualmente la resolución se notificará a los interesados.

I. Si no hubiese recaído resolución transcurridos seis meses desde la iniciación, teniendo en cuenta las posibles interrupciones de su cómputo por causas imputables a los interesados o por la suspensión del procedimiento a que se refieren los artículos 5 y 7 del Real Decreto 1398/1993, se iniciará el cómputo del plazo de caducidad establecido en el artículo 43.4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Transcurrido el plazo de caducidad, el órgano competente emitirá, a solicitud del interesado, certificación en la que conste que ha caducado el procedimiento y se ha procedido al archivo de las actuaciones.

J. Iniciado el procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento, con la imposición de la sanción que proceda.

Cuando la sanción tenga carácter pecuniario, el pago voluntario por el imputado, en cualquier momento anterior a la resolución, podrá implicar igualmente la terminación del procedimiento sin perjuicio de la posibilidad de interponer los recursos procedentes.

En los términos o períodos expresamente establecidos por las correspondientes disposiciones legales, se podrán aplicar reducciones sobre el importe de la sanción propuesta, que deberán estar determinadas en la notificación de la iniciación del procedimiento.

#### **En conclusión:**

De lo expuesto puede deducirse: 1º que es obligación del Ayuntamiento defender el camino como bien de dominio público; 2º que puede ordenar la inmediata suspensión de la obra o si la misma está terminada como es el caso: 3º debe ejercitar la potestad de recuperación y, previa audiencia del propietario en cuestión proceder a la

---



reposición del camino en el estado en que se encontraba (ya lo señala así en su informe el técnico) y 4º que sin perjuicio de todo lo anterior, el Ayuntamiento puede incoar procedimiento sancionador por infracción de la Ley de Caminos, siguiendo el trámite señalado.

Por otro lado entendemos que el Ayuntamiento tiene la posibilidad, siguiendo la correspondiente vía jurisdiccional, de exigir responsabilidad por los daños y perjuicios causados por el vecino con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1903 del Código Civil.

Debemos también señalar que la inactividad del Ayuntamiento puede originar responsabilidad patrimonial

Badajoz, febrero de 2013