



ASUNTO: BIENES/CAMINOS

Recuperación de oficio de un camino en el que se han producido daños a un tercero.

266/2015

E

INFORME

I. ANTECEDENTES DE HECHO.

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

Con fecha XX de noviembre de 2015, tiene entrada en la Oficialía Mayor escrito del Ayuntamiento de XX, mediante el que se solicita informe sobre procedimiento para la recuperación de oficio de un camino, en el que se han producido daños por tercero.

Junto con la petición de informe se acompaña Acta de daños en camino público emitida por la Policía Local, y de reportaje fotográfico acerca de la ocupación y daños en el camino público denominado "XX" y la Certificación Catastral descriptiva y gráfica del Camino en cuestión.

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 (LPAP).
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).
- 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).

III. FONDO DEL ASUNTO.

1º. 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.



2º. 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 3 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). 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 la facultad 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).



Prerrogativa que se prevé también en el artículo 44.1 del RBEL en los términos siguientes: *"1. Corresponde a los municipios, ... las siguientes potestades en relación con sus bienes: ... c) La potestad de recuperación de oficio. ..."* A tales potestades, el apartado 2 del precepto reglamentario 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."*

3º. Además de en las normas citadas, la facultad de recuperación administrativa está asimismo regulada en los artículos 41.1.c (que, como se ha dicho, tiene carácter básico) y 55 a 57 la LPAP. 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 que *"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), que 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 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, de



acuerdo con lo establecido en el artículo 22.2.j) de la LBRL, y 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.”*

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 que incluirá la reposición del camino arado a su estado primitivo, y todo a costa del que hubiere dado lugar a ello, lo que se podrá hacer efectivo por la vía de apremio administrativo.