

ASUNTO: *“Sobre trámites para inclusión de un camino en el catálogo de caminos y posterior inscripción en el Registro de la Propiedad”.*

2479/22

FRC

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición de la Sr/a. Alcalde/sa-
Presidente/a del Ayuntamiento de _____, se emite el presente

INFORME

1. ANTECEDENTES.

Solicitud del Ayuntamiento de _____. Junto con la solicitud acompaña la siguiente documentación:

“El Ayuntamiento, a lo largo de varios años, ha costeado el mantenimiento y mejora de un camino que “popularmente” tiene un uso público pero que ni es de titularidad pública, ni consta en inventario de bienes, ni en catálogo de caminos públicos ni en catastro como tal. El camino en cuestión cruza varias propiedades privadas (4 ó 5) cuyos vecinos son sabedores de tal circunstancia no oponiéndose ninguno de ellos al reconocimiento que desde hace más de 25-30 años ese camino ha sido usado por los vecinos de la localidad. Es deseo del Ayuntamiento el de regularizar dicha situación para adquirir la titularidad del mismo e incluirlo en el correspondiente catálogo de caminos. Con todo lo expuesto, entendemos que este Ayuntamiento podría iniciar expediente para catalogar e inscribir el citado camino como camino de utilidad pública, en caso de estar en lo cierto, ¿qué procedimiento sería el más adecuado, por la vía de investigación o bien mediante un expediente de usucapión o prescripción adquisitiva? ”.

2. LEGISLACIÓN APLICABLE.

- Constitución Española de 1978 (CE).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (LPACAP)
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones

Públicas.(LPAP)

- Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de Ley Hipotecaria. (LRLH)
- Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura (LAEx).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. (LRBRL)
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.(TRRL)
- Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1732/1986, de 13 de junio (RBEL)

3. FONDO DEL ASUNTO.

Primero: Los caminos son definidos como bienes de dominio público con todos los efectos a ello inherentes (artículos 3.1 y 70 a 72 del *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio* (RBEL) y 82 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local* (LRBRL). Estos caminos públicos, como bien sabemos, constituyen una competencia irrenunciable de las Entidades Locales, a las cuales sólo les corresponde, en cuanto a los que son de titularidad municipal, la toma de decisión respecto a ellos como bienes demaniales pertenecientes a su patrimonio.

Como cualquier otro bien demanial, es predicable respecto a tales caminos su carácter de inalienabilidad, inembargabilidad y, en concreto, las potestades de defensa y de recuperación, además de las de deslinde e investigación.

En cuanto a los catálogos de caminos, como ya ha señalado el Tribunal Supremo en *Sentencia de 29 de septiembre de 2005* (y más recientemente en *Sentencia de 31 de marzo de 2009*):

«Lo que subyace en el ejercicio de estas potestades, como dice el artículo 70, es la pertenencia del bien a la Administración y además que no conste la titularidad específica del mismo; sólo entonces podrá determinarse esa propiedad pública como establece el precepto, pues en otro caso se estaría reconociendo como manifestación de la potestad de autotutela la posibilidad de autodeclarar un derecho de propiedad reconocido en favor de otra persona. Aplicado al caso, lo que se está diciendo es que para incluir el bien en el catálogo y posteriormente inventariarlo, se necesita una cierta acreditación de la demanialidad pública y de la determinación concreta del bien, más aún lógicamente, en los supuestos en los que algún particular discute tal carácter. Deben existir por tanto unos indicios probatorios aun mínimos para entender

que los bienes investigados le pertenecen. A partir de ahí si por los particulares se niega la existencia de la demanialidad pública de los caminos, habrá de estarse a la prueba que se practique».

El ejercicio por la Administración de estas prerrogativas se incluye en la llamada autotutela de la Administración, si bien ello conlleva como contrapartida la obligación de elaborar el correspondiente inventario de los bienes, recogida en el artículo 32 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) y, en el ámbito de la Administración Local, en el artículo 86 del Texto Refundido de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 786/1986, de 18 de abril (TRRL), y artículo 17 del RBEL.

Segundo. La utilización de los caminos de uso público y titularidad municipal, que son los que ahora nos interesan, están conectados con el ejercicio de varios derechos y principios constitucionales.

Por una parte, con el artículo 19 de la *Constitución española* de 1978 (CE), que alude a la *libertad de circulación*. Por otro lado, con el *derecho al medio ambiente* previsto en el artículo 45 de la CE, dado que para gozar de éste se debe, en ocasiones, poder llegar a determinados lugares. Finalmente, con el principio recogido en el artículo 43 de la CE, según el cual los poderes públicos *«facilitarán la adecuada utilización del ocio»*.

En el caso de Extremadura, disponemos de una norma jurídica expresa, la *Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura* (LAEx), que deroga la *Ley 12/2001 de Caminos Públicos*.

En el caso concreto del Catálogo de Caminos Públicos, se desarrolla esta figura en el artículo 178, donde se detallan los datos que debe contener cualquier Catálogo (artículo 178.2) y se clarifica el papel de la Consejería como organismo consultor al servicio de los Ayuntamientos (artículo 178.4). Previamente, el artículo 176 de la citada Norma Jurídica, define los elementos que constituyen un camino. En esta Ley, se siguen manteniendo los instrumentos de protección de la anterior Ley que deroga, como son entre otros la zona de protección, limitaciones al uso, prohibiciones, régimen sancionador, etc.

Así, habiendo dejado claro el nuevo régimen jurídico relativo a los caminos municipales, centrándonos en el caso que se nos plantea, de acuerdo con los datos aportados por el Ayuntamiento de _____, donde se nos indica que en el Catálogo de Caminos vigente, no se incluyó el camino que actualmente se pretende incluir, entendemos que esta inclusión implicaría la modificación del

Catálogo.

Aún a pesar de dicha regulación del catálogo de caminos públicos, sin embargo, no se establece ningún procedimiento específico para su aprobación y/o modificación.

Lo que no admite duda alguna, es que los caminos públicos constituyen competencia irrenunciable del Ayuntamiento y sólo a ellos corresponde tomar decisiones respecto de ellos. Claro es, como hemos dicho, el carácter demanial de los mismos. La jurisprudencia también ha sido clara en la materia al precisar que tienen la condición de públicos (*STS de 7 de mayo de 1987*), siendo a estos efectos indiferente que no figuren en el Inventario municipal de bienes, si el carácter de uso público del camino se acredita suficientemente (*STS de 29 de septiembre de 1989*).

Tercero. Los inventarios municipales o catálogos de caminos son el instrumento fundamental para la defensa de los mismos. Por este motivo, a pesar de que la realización de inventarios municipales sufre un incumplimiento general hay un número creciente de municipios que llevan a cabo la elaboración del inventario o del catálogo con el objetivo primordial de clarificar la titularidad (pública o privada) de los caminos que integran la red viaria del municipio.

Los inventarios son herramientas indispensables para poder ejercer las competencias administrativas que la ley otorga a los municipios en el ámbito de la movilidad y la vialidad rurales y también específicamente para poder desarrollar las potestades y poder cumplir con las obligaciones que establecen las leyes en este ámbito.

No hay ninguna normativa procedimental y/o metodológica que explique o establezca cómo se deben hacer los inventarios o catálogos de caminos. Es por ello que, consideramos que la naturaleza jurídica del mencionado catálogo es el mismo que el que la jurisprudencia del Tribunal Supremo atribuye a los Inventarios de Bienes Municipales, al señalar que *«el Inventario Municipal es un mero registro administrativo que, por sí solo, ni prueba, ni crea, ni constituye derecho alguno a favor de las Corporaciones, siendo más bien un libro que sirve de recordatorio constante para que la Corporación ejercite oportunamente las facultades que le correspondan»* (*STS de 9 de junio de 1978*).

Su única trascendencia, es, por consiguiente, crear una apariencia de demanialidad, que no prejuzga las acciones ante el orden jurisdiccional civil, que es a quien en definitiva compete pronunciarse sobre la definitiva propiedad de

tales bienes.

La jurisprudencia también ha establecido que, para considerar correcta la inclusión de un bien en el Inventario Municipal (igualmente trasladable, por su naturaleza, al Catálogo de Caminos Públicos de una Corporación Local), es suficiente la simple existencia de indicios de que los bienes tienen naturaleza pública, sin necesidad de una prueba acabada o fehaciente de dicha titularidad, y ello por cuanto la inclusión de un bien a dicho inventario (o catálogo) no tiene carácter «constitutivo», es decir, ni supone adquisición dominical alguna, ni el hecho de que no estén incluidos algunos bienes en el mismo supone que no pueda ostentar sobre éstos la Administración algún derecho. Y se ha indicado también que tampoco es preciso un expediente previo de investigación en aquellos supuestos en los que la Administración no alberga duda sobre la naturaleza pública del bien, y ello sin perjuicio de que la catalogación como bien público pueda ser combatida ante los Tribunales del orden civil (*SSTS uno de octubre de 2003, 10 de diciembre de 2001, 15 de octubre de 1997, 23 de enero de 1996, 28 de abril de 1989, 9 de junio de 1978; así como STSJ de Castilla La Mancha de 29 de junio de 2006, STSJ del País Vasco de 29 de octubre de 2004, STSJ de Baleares de 3 de julio de 2003*).

Así pues, en cuanto al procedimiento adecuado para la tramitación y aprobación de los Catálogos de caminos municipales, como hemos avanzado, será el mismo que el del Inventario de Bienes y Derechos del Ayuntamiento.

Los artículos 17 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales no regulan unos trámites reglados para la formación del inventario ni ordena dar publicidad a su aprobación, tampoco el artículo 86 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local impone obligación alguna con respecto a que exista obligación de publicación. Únicamente en el artículo 34 del TRRL, se dice que el Pleno de la Entidad Local será el órgano competente para acordar la aprobación de inventario ya formado, su rectificación y comprobación. Inventario que será autorizado por el Secretario, con el visto bueno del Presidente, y una copia del mismo y de sus rectificaciones se remitirá a la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma.

No obstante, conforme determina el artículo 83 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (LPACAP):

"...el órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de este lo requiera, podrá acordar un período de información pública.

A tal efecto, se anunciará en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma, o en el de la Provincia respectiva, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento o la parte del mismo que se acuerde.

El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días”.

Quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales. Además, la LAEx en su artículo 178.4 determina que:

“4. Una vez aprobado el Catálogo, las Administraciones Públicas titulares de caminos serán las responsables de mantenerlo actualizado, para lo cual realizarán las revisiones y rectificaciones que se precisen para ello.

La Consejería que ostente las competencias en materia de caminos colaborará con los Ayuntamientos en la corrección de datos digitales, revisiones, rectificaciones y cuantas otras actuaciones sean necesarias para mantener actualizado el Catálogo.

Igualmente asesorará y facilitará a los Ayuntamientos que lo soliciten la información que precisen con fines de investigación, tramitación de expedientes de permutas de terrenos o de otras materias y elaboración de informes periciales solicitado por órganos judiciales”.

Por lo tanto, estimamos que el procedimiento de modificación del Catálogo para incluir el que se pretende será el de aprobación inicial, exposición pública y aprobación definitiva, pudiendo solicitarse a tal efecto la colaboración de la Consejería competente en los términos indicados en el mencionado artículo; en los supuestos de modificación o rectificación como es el caso, entendiéndose suficiente para ello, la elaboración de un documento técnico que, como indica también el antedicho artículo en su apartado 2, será suficiente con hacer referencia a su numeración individual, a su longitud, puntos inicial y final, parte del trazado que se modifica, denominación, anchura y plano general de localización dentro de término municipal, acompañado de una justificación de la modificación o rectificación, como es en nuestro caso.

Por último, siguiendo con el mencionado precepto, aprobada la modificación del catálogo, las Administraciones Públicas procederán a la inscripción registral del Catálogo y, por lo tanto, de los caminos que son de su titularidad, de conformidad con lo establecido en la normativa estatal y autonómica en materia de patrimonio. A tal efecto, el Secretario expedirá certificación que debe, en todo caso, referirse al

catálogo aprobado y rectificado por la Corporación.

A este respecto, el artículo 206 de la Ley Hipotecaria, es una de las vías dispuestas para la concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad física y jurídica extra-registral y ha sido redactado por el apartado doce del artículo primero de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por D. de 8 de febrero de 1946, entrando en vigor, el 26 junio 2015. En dicho artículo se dispone que:

«1. Las Administraciones Públicas y las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquéllas podrán inmatricular los bienes de su titularidad, mediante la aportación de su título escrito de dominio, cuando dispongan de él, junto con certificación administrativa librada, previo informe favorable de sus servicios jurídicos, por el funcionario a cuyo cargo se encuentre la administración de los mismos, acreditativa del acto, negocio o modo de su adquisición y fecha del acuerdo del órgano competente para su inclusión en el inventario correspondiente o, caso de no existir, fecha del acuerdo de aprobación de la última actualización del inventario de la que resulte la inclusión del inmueble objeto de la certificación con indicación de la referencia o indicador que tenga asignado en el mismo, así como de su descripción, naturaleza patrimonial o demanial y su destino en el primer caso o su eventual afectación, adscripción o reserva, en el segundo...»

En vista de cuanto antecede se elevan al Ayuntamiento las siguientes

4. CONCLUSIONES.

¿Qué procedimiento sería el más adecuado, por la vía de investigación o bien mediante un expediente de usucapión o prescripción adquisitiva?

Entendemos que ni uno, ni el otro, al ser público y notorio el carácter demanial del camino (con independencia que el mismo atraviese fincas de titularidad privada) El procedimiento adecuado para incluir el camino en el **Catálogo de Caminos** es el procedimiento de **modificación** del mismo, siendo éste el descrito en las consideraciones jurídicas más arriba expuestas, es decir (y a modo de resumen): a) aprobación inicial, b) exposición pública y c) aprobación definitiva, pudiendo solicitarse a tal efecto la colaboración de la Consejería competente.

Una vez incluido el camino en el Catálogo de Caminos del municipio de _____, el Ayuntamiento procederá a la inscripción registral del camino mediante

certificación del Secretario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 206 de la Ley Hipotecaria.

Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para con lo solicitado por el Ayuntamiento de _____, advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

En Badajoz, 2022