Asunto : Recurso extraordinario de revisión contra inventario municipal de caminos
Solicitante : Ayuntamiento de xxxxx
Expte. : 22/2023 GEX 2629/2023

Visto el oficio remitido por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de xxxxxxxx, en el que solicita informe sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra el Inventario municipal de caminos, así como la resolución de la Presidencia que la autoriza, por el funcionario adscrito al Servicio Asistencia Jurídica y Consultoría Técnica que suscribe se emite el siguiente:

INFORME:

ANTECEDENTES:

Con fecha 16 de enero del año en curso, tiene entrada en el Registro general del Ayuntamiento de xxxxx escrito suscrito por Don xxxxx xxxx xxxxx, en representación de xxxx xxxxx xxxx, por el que se interpone RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN contra el acuerdo plenario de 10/09/2020 de aprobación inicial del Inventario de xxxxxxxx, por considerar que existen defectos en la tramitación del expediente, y en concreto en relación con el denominado “Camino de los naranjeros”, ID16, existen errores de hecho para su inclusión en el Inventario por los propios criterios fijados por éste y que han aparecido documentos que prueban el carácter privado del terreno por el que se dice que discurre el camino recurrido.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

1. Normativa aplicable:

1. Código Civil (Real Decreto de 24 de julio de 1889). (CC).
2. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
3. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
4. 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 (TRLRL).
5. Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

pie_firma_conte_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Letrado asesor AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 13-02-2023

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2023/2584
15-02-2023 07:51:18

pie_registro_dipu_02

6. Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).

7. Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (LBELA).

8. Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBELA).

9. Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA),

2. Consideraciones jurídicas

2.1 Sobre el inventario municipal de caminos:

El Código Civil (CC) se refiere a los caminos en el artículo 334.1, cuando dice que son bienes inmuebles: "1º Las tierras, edificios, caminos y construcciones de todo género adheridas al suelo".

Asimismo, según el artículo 339 del Código Civil, son bienes de dominio público:

"1º. Los destinados al uso público, como los caminos , canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos".

Por otra parte, el artículo 344 establece que "Son bienes de uso público, en las provincias y los pueblos, los caminos provinciales y los vecinales , las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o provincias. Todos los demás bienes que unos y otros posean, son patrimoniales y se regirán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales", añadiendo el artículo 345 que "Son bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales del Estado, de la Provincia y del Municipio, los pertenecientes a particulares, individual o colectivamente".

Según el artículo 25.2.d) de la LBRL, el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en “conservación de caminos y vías rurales”, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Caminos rurales son aquellos de titularidad y competencia municipal que facilitan la comunicación directa con pueblos limítrofes, pequeños núcleos urbanos, simples fincas, etc., que sirven a los fines propios de la agricultura y de la ganadería. Suelen ser de carácter rudimentario y sin firme de ninguna clase. Dentro de este concepto cabe distinguir los caminos vecinales, aquellos que enlazan unas vecindades con otras, de los propiamente rurales, que constituyen vías de servicio para las heredades, y aun dentro de éstos, los hay que sirven a grandes unidades de cultivo, praderías, etc., y otros que sólo constituyen servidumbres necesarias de paso para determinadas fincas.

Los caminos municipales o vecinales son bienes de dominio público afectados al uso público, de acuerdo con el artículo 74.1 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) y art. 3.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Letrado asesor AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 13-02-2023

Salida desde Expediente

Registro:

DIP/Salida_GEX/S/2023/2584

15-02-2023 07:51:18

pie_registro_dipu_02

Locales de Andalucía (RBELA), así como el artículo 50 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) (que deroga en este sentido los artículos 1 y 2 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (LBELA), a nivel autonómico.

La Ley 33/2003,de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en su artículo 5.1 (de aplicación general conforme al punto 2º de la Disposición Final Segunda de esta norma), en cuanto a los bienes y derechos de dominio público o demaniales, viene a determinar que son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.

Como bienes de dominio público, tanto en la legislación estatal como la autonómica, se predican las notas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, que se recogen en el artículo 132.1 de la Constitución Española.

En lo respecta a las potestades que poseen las Entidades Locales respecto de sus bienes y derechos, y atendiendo específicamente a la regulación en el ámbito andaluz, la LBELA en su artículo 63 enumera las mismas disponiendo :

1. Las Entidades Locales tendrán las siguientes potestades:

a) La de investigación.

b) La de deslinde.

c) La de recuperación de oficio.

d) La de desahucio administrativo.

2. Las Entidades Locales también podrán establecer e imponer sanciones de acuerdo con lo previsto en la normativa sectorial aplicable o en las ordenanzas locales para la defensa de su patrimonio y para asegurar la adecuada utilización del mismo.

3. El ejercicio de estas potestades será sin perjuicio de la normativa específica para cualquier tipo de bien.

4. Con carácter general la competencia para los actos de iniciación, impulso y tramitación de estas potestades corresponde al Presidente de la Entidad, y los actos administrativos resolutorios al Pleno de la Corporación

En iguales términos se pronuncia el artículo 119 del RBELA en su función de desarrollo de dicha norma; recordando asimismo que el RBEL, también se pronuncia en muy parecidos términos, determinándose pues, a tenor de todo ello, que las potestades que los Entes locales poseen en materia patrimonial son la de Investigación, deslinde, recuperación de oficio y desahucio administrativo.

La potestad de investigación de bienes que poseen las Entidades Locales tiene por objeto averiguar la situación de aquellos bienes cuya titularidad no consta pero que existen indicios de que la propiedad pudiera corresponder a la Entidad local, lo que supone:

a) inexistencia de datos o documentos que justifiquen la propiedad o posesión, y

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Letrado asesor AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 13-02-2023

Salida desde Expediente

Registro:

DIP/Salida_GEX/S/2023/2584

15-02-2023 07:51:18

pie_registro_dipu_02

b) la existencia de indicios de que la propiedad pudiera corresponder a la Corporación (como así se manifiesta la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1973).

El inventario de caminos es un registro administrativo que identifica y describe los caminos públicos de uso público de titularidad municipal. El hecho de disponer de un inventario de caminos públicos es relevante en diferentes ámbitos: gestión y mejora de la movilidad local, protección y defensa del dominio público, conservación y promoción del patrimonio cultural, potenciación de alternativas de desarrollo local en el ámbito del ocio y el turismo.

El inventario informa el Ayuntamiento sobre la extensión y las características de la red de caminos municipales. De esta manera, el inventario proporciona una seguridad jurídica al Ayuntamiento, a los vecinos y a los propietarios del término municipal, al delimitar claramente un marco recíproco de derechos y obligaciones. Esto facilita a su vez el despliegue y el ejercicio de las competencias, potestades y obligaciones legales que tiene el municipio en el ámbito de la gestión de los caminos y la ordenación de la movilidad rural (como el mantenimiento, la mejora y la señalización de caminos, la policía de caminos rurales, la concesión de licencias, etc.).

En el inventario, deben incluirse los caminos de uso público, es decir todas las vías de comunicación públicas destinadas al uso común general situadas en suelo no urbanizable excluidas del ámbito de aplicación de la Ley de carreteras, con independencia de su tipología morfológica y funcionalidad. Por consiguiente, hay que inventariar tanto caminos rodados (pavimentados o no) como caminos no aptos para la circulación motorizada (caminos de herradura o senderos), con independencia también del uso circunstancial actual o del estado de conservación.

Para la inclusión de un camino en el inventario es suficiente la existencia de indicios que soporten la presunción de su naturaleza pública, dado que el inventario no tiene carácter constitutivo de la propiedad de los bienes inventariados, quedando reservada en caso de litigio la determinación de su propiedad efectiva a los tribunales de la jurisdicción civil.

Serán públicos todos los caminos de los que el Ayuntamiento haya adquirido la propiedad por cualquier forma admitida en derecho (cesión, expropiación, usucapión, etc.). El inventario debe comprender los caminos rurales de titularidad municipal y los derechos reales constituidos sobre caminos de propiedad privada (servidumbres de paso). Dado que la mayoría de caminos municipales tienen una naturaleza histórica, el título de adquisición será generalmente la posesión del bien desde tiempo inmemorial.
El inventario de caminos consta habitualmente de una memoria descriptiva, una colección de fichas y una cartografía asociada (mapa o capa digital georreferenciada mediante un sistema de información geográfica o SIG).

pie_firma_conte_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Letrado asesor AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 13-02-2023

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2023/2584

15-02-2023 07:51:18

pie_registro_dipu_02

Cada ficha descriptiva debe contener al menos los datos que establecen los preceptos reglamentarios sobre bienes: límites, longitud y anchura. Estas variables se suelen completar con datos adicionales, tales como un código identificativo, la tipología morfológica de los viales o el tipo de firme.

El inventario debe incluir la identificación de las fuentes documentales que aportan las pruebas o indicios que fundamentan la incorporación de los caminos en el registro administrativo.

El artículo 6 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las AA.PP, en relación con los Principios relativos a los bienes y derechos de dominio público, dispone que la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones públicas se ajustarán entre otros a los siguientes principios: *f) Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.*

En desarrollo de este principio, el art. 32 de la misma Ley establece la obligación de las Administraciones Públicas de formar inventario:

> *1. Las Administraciones públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados.*

En similares términos se expresa el art. 86 del Texto Refundido, conforme al cual las Entidades locales están obligadas a formar inventario valorado de todos los bienes y derechos que les pertenecen, del que se remitirá copia a las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma y que se rectificará anualmente, comprobándose siempre que se renueve la Corporación.

El art. 20.g) del Reglamento estatal de Bienes establece que respecto a las vías públicas, en el inventario deberán constar los datos necesarios para su individualización, con especial referencia a sus límites, longitud y anchura. Por su parte, el art. 104.3 del Reglamento autonómico añade entre los datos necesarios para su inscripción en el inventario la fecha de recepción por el Ayuntamiento, si consta.

Expuesta la normativa general sobre inventario de caminos municipales, abordamos a continuación los datos que nos han sido proporcionados sobre el inventario de caminos aprobado por el Ayuntamiento de xxxxxx, y más en concreto sobre el que es objeto del recurso, el denominado “camino de los naranjeros·. Según se expresa en la memoria del inventario que es objeto de este informe, en el mismo se incluyen exclusivamente los caminos públicos de titularidad municipal. Ésta se acredita por la existencia de títulos que así lo recojan (escrituras, expropiaciones, deslindes, cesiones, …) o justificando la posesión desde tiempo inmemorial. La inmemorialidad significa que su existencia se extiende en el tiempo más allá de lo que se puede recordar o conste en documentos. Como fórmula de concreción de este aspecto, se consideran que cumplen este requisito

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Letrado asesor AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 13-02-2023

Salida desde Expediente

Registro:

DIP/Salida_GEX/S/2023/2584

15-02-2023 07:51:18

pie_registro_dipu_02

aquellos que constan en la cartografía de 1872. Además, se realiza la investigación y las comprobaciones necesarias, sobre la cartografía histórica existente. En los casos en los que no se dé el requisito de inmemorialidad, se considerarán los indicios históricos más antiguos existentes.

El otro requisito que se analiza para considerarlo de titularidad municipal es que se mantenga el interés general y esté al servicio publico. Para ello se analiza su función y usos, de forma continuada, desde el pasado hasta el presente. Como se manifiesta en el inventario municipal, para considerar que un camino es público y sea incorporado al inventario no basta con acreditar su carácter histórico, sino que además debe ser justificado su uso público. En otras palabras: el uso y función a la que se destina el camino debe servir a la colectividad o al interés general. Por contraposición, un camino privado será aquel que sirve a uno o varios propietarios para fines particulares que bien pueden ser el acceso a sus fincas o a intereses de naturaleza claramente privada.

2.2. Precedentes judiciales sobre esta materia:

Como expone la Sentencia de 11 de Mayo de 2009 del Tribunal Superior de Justicia Castilla la Mancha, con cita de la precedente de la misma sala de 5 de Octubre de 2005 y de las sentencias del Tribunal Supremo de 28 de Abril de 1989, 23 de Enero de 1996, 19 de Septiembre de 2006 fundamento de derecho tercero y 21 de mayo de 2008, el Inventario Municipal es un mero registro administrativo que por sí solo ni prueba ni crea, ni constituye derecho alguno a favor de la Corporación, siendo más bien un libro, que sirve respecto de sus bienes de recordatorio constante para que la Corporación ejercite oportunamente las facultades que le corresponden.

Constituye por tanto un paso previo al ejercicio de las facultades administrativas de autotutela, condición necesaria y realmente una obligación administrativa para instar las facultades que exponen los artículos 28, 41 y siguientes de la ley 33/2003, 82 de la ley 7/85, 44 y siguientes del RD 1372/1986 y 63 de la ley andaluza 7/99, facultades de investigación, deslinde, recuperación de oficio y desahucio administrativo.

Sobre el inventario de bienes al que se refieren los artículos 32 de la ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, art. 86 del Texto Refundido, arts.17, 20, 33 y 34 del reglamento de bienes de las corporaciones locales y 57 a 61 de la ley andaluza 7/99; la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala de lo Contencioso, de 26/02/2010, Nº de Recurso: 388/2009 explica:

> *SEGUNDO.- La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, establece con carácter general, en su art. 28, la obligación de protección y defensa del patrimonio de la Administración; y en el art. 41 refiere que "para la defensa de su patrimonio, las Administraciones públicas tendrán las siguientes facultades y prerrogativas: a) Investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a su patrimonio. b) Deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad. c) Recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos. d) Desahuciar en vía administrativa a los poseedores de los inmuebles demaniales, una vez extinguido el título que amparaba la tenencia. En el ámbito de la*

pie_firma_conte_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Letrado asesor AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 13-02-2023

Salida desde Expediente

Registro:

DIP/Salida_GEX/S/2023/2584

15-02-2023 07:51:18

pie_registro_dipu_02

Administración Local, se recoge de forma similar en el art. 82 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y arts. 44 y ss. del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio. Y, por último, en la legislación autonómica y por lo que respecta a la materia objeto de examen en el presente procedimiento, la Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura 12/2001, de 15 de enero, de Caminos Públicos de Extremadura, lo recoge en su artículo 12.
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 art. 32 de la Ley 33/2003 y, en el ámbito de la Administración Local, en el art. 86 del Texto Refundido de Régimen Local aprobado por R.D. Legislativo 786/1986, de 18 de abril, y en el art. 17 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. En la citada Ley de Caminos Públicos de Extremadura, esta obligación se incluye e su artículo 9.
El Tribunal Supremo ha señalado, en relación a los inventarios de bienes municipales (lo cual es aplicable al Catálogo de Caminos Públicos pues su naturaleza y finalidad es la misma) 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.

2.3 Sobre el recurso interpuesto por xxxxxxxxxxxxxx contra el inventario de caminos de xxxx xxxx:

Hechas las anteriores consideraciones, procede ahora analizar la impugnación del inventario planteada ante el Ayuntamiento de xxxxxx en nombre de xxxxxxxxxxx, mediante lo que denomina recurso de revisión. Éste es un recurso de carácter extraordinario, regulado en los arts. 125 y 126 de la Ley 39/2015, que faculta al interesado a impugnar actos administrativos que han ganado firmeza en vía administrativa y que debe fundarse exclusivamente en los motivos tasados previstos en la citada disposición legal, que evidencian que la Administración ha dictado una resolución errónea e injusta.

El recurso interpuesto en nombre de xxxxxxxxxxxxx invoca, con profusión de fundados argumentos, una pluralidad de motivos para sostener la impugnación del acuerdo municipal de 10 de septiembre de 2020, tanto en el aspecto formal, concerniente al procedimiento seguido en la adopción del acuerdo, como a cuestiones de fondo que tratan de acreditar que el camino en cuestión no es de dominio público:

1. En cuanto al procedimiento, se aduce que existen defectos en la tramitación del expediente: el Inventario aún no ha sido aprobado en Pleno de forma definitiva y expresa, una vez transcurrido el periodo de información pública iniciado el 26 de octubre de 2020, además de que es posible que se haya superado el plazo máximo para resolver el expediente y por tanto debería haberse declarado su caducidad y dejar sin validez el documento. También se apunta como vicio que se

pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Letrado asesor AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 13-02-2023

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2023/2584

15-02-2023 07:51:18

pie_registro_dipu_02

ha producido indefensión al no indicar los recursos que proceden contra su aprobación.

2. Respecto al fondo, se alega que existen errores de hecho en la inclusión del camino ID16 en el Inventario en base a los criterios fijados por éste, que resultan de los propios documentos incorporados al expediente; por otro lado, se dice que han aparecido documentos que prueban el carácter privado del terreno que se pretende inventariar como público, de valor esencial para la resolución del asunto que evidencian el error de la inclusión de ID16 en el Inventario.

En nuestro informe, siguiendo la línea trazada en la doctrina legal, sólo podemos tratar acerca del ajuste a derecho de las decisiones administrativas adoptadas en defensa del régimen de uso de los caminos públicos, sin entrar en las cuestiones relativas a la propiedad de los terrenos controvertidos, que compete determinar a la jurisdicción ordinaria. La misma sentencia anterior del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura nos dice sobre este particular:

> *Por otro lado, también conviene recordar que es la Jurisdicción Civil la que tiene la competencia para resolver en exclusiva las cuestiones relativas al derecho de propiedad de los caminos (STS 22 de diciembre de 1995). La STS de 14 de octubre de 1998 refiere, con cita de otras muchas (SSTS 23 de enero de 1990, 15 de octubre de 1997 y 1 de abril de 1998) que "la competencia de esta jurisdicción ha de limitarse a enjuiciar el correcto ejercicio por parte de los Entes Locales de las facultades recuperatorias que se les atribuye por el artículo 82.a) de la Ley 7/85 y los artículos 70 y 71 del Reglamento de Bienes de 1986, quedando reservada la decisión sobre la propiedad o posesión definitiva de los mismos a los Tribunales de la Jurisdicción civil, por lo que ni la confirmación ni la revocación del acto impugnado han de prejuzgar estas cuestiones, siquiera para dilucidar tanto el carácter presuntivamente público o privado de tales bienes sea preciso analizar en vía contencioso administrativa los elementos probatorios que "prima facie" pudieran configurarlos como de una u otra clase".*
>
> *Ahora bien, a pesar de ello, también es cierto que los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo ostentan competencia para revisar la legalidad de los actos por los que se catalogan los bienes como de dominio público, tanto en el aspecto formal o procedimental, como en el de fondo, por concurrir las cualidades que califican como bienes de dominio público los que han sido objeto de la actividad antedicha.*

En lo que respecta a las cuestiones formales invocadas, obra en primer lugar en el expediente un informe de la Secretaría-Intervención del Ayuntamiento, en el que, tras constatar que no existe un procedimiento específico para aprobar el inventario de caminos, propone adoptar el establecido para la aprobación de las Ordenanzas y reglamentos municipales, en el art. 49 Ley 7/85, que dice así:

> *Artículo 49.*
> *La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:*
> *a) Aprobación inicial por el Pleno.*
> *b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.*
> *c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.*

pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Letrado asesor AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 13-02-2023

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2023/2584

15-02-2023 07:51:18

pie_registro_dipu_02

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

De acuerdo con lo anterior, en sesión ordinaria de Pleno de fecha diez de septiembre de dos mil veinte, se adoptó entre otros el siguiente ACUERDO

Habiéndose otorgado por la Excma. Diputación Provincial de Córdoba una subvención , al amparo de la convocatoria de subvenciones a entidades locales para la elaboración del inventario de infraestructuras lineales para los ejercicios 2019-2020" por importe de 7.453,60€, se contrató , dada la insuficiencia de medios, la redacción del Inventario de caminos, documento necesario para esta Corporación y que se trae para su aprobación inicial (gex 1391/2020).
Visto el informe de Secretaría , que consta en el expediente, se acuerda, a tenor de lo establecido en el art. 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, por unanimidad de miembros, 11 votos:
Primero.- Aprobar inicialmente el inventario de caminos(cuyo texto integro consta en el expediente) , sometiéndose por plazo de treinta días, a información pública y audiencia a los interesados para la presentación de reclamaciones y sugerencias mediante publicación en el BOP.
Segundo.-.En caso de no presentarse alegación alguna, se entenderá aprobado definitivamente, publicándose su texto en el BOP."

Mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de 26 de octubre de 2020, se abre el trámite de información pública y audiencia de los interesados. Igualmente, el acuerdo plenario fue expuesto al público en el tablón de edictos electrónico desde el 15 de octubre hasta el 26 de noviembre. No nos han informado que se presentaran alegaciones en plazo, por lo que de conformidad con lo previsto en el antes citado art. 49 Ley 7/85 se entiende definitivamente aprobado el acuerdo inicial.

El expediente administrativo que nos ha sido remitido concluye con ambos anuncios, por lo que no nos consta que, pese a las previsiones iniciales, el acuerdo ya elevado a definitivo haya sido objeto de publicación, de conformidad con previsto en el propio texto y en la legislación de aplicación (para las Ordenanzas, cuya tramitación se ha seguido en este caso, el art. 70.2 Ley 7/85). También era exigible la publicación al tratarse de un acto dirigido a una pluralidad indeterminada de personas, en cuyo caso la publicación del mismo surte los efectos de la notificación conforme al art. 45.1 .ª de la Ley 39/2015. El Tribunal Supremo, en sentencia de 21/12/2016, Nº de Recurso: 890/2015, acerca de la no publicación de una Ordenanza municipal, afirma lo siguiente:

OCTAVO.- Ya juzgando como tribunal de instancia, la pretensión principal que plantea la demandante es la nulidad de pleno derecho de la Ordenanza por no haberse publicado en 2005, por omisión de trámite de información pública y audiencia y por razón de los términos en los que acaba publicándose en 2010. A tal efecto es un hecho no controvertido que no se publicó en 2005 tras su aprobación definitiva, infringiendo el artículo 70.2 de la LRBRL . Sin embargo tan grave omisión no supone la nulidad de la Ordenanza por las siguientes razones:
1º Esa falta de publicación conllevará su ineficacia, es decir, tenerla como no vigente tal y como se deduce del artículo invocado en relación con el artículo 196.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado

pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Letrado asesor AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 13-02-2023

Salida desde Expediente

Registro:
DIP/Salida_GEX/S/2023/2584

15-02-2023 07:51:18

pie_registro_dipu_02

por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (cf. entre otras muchas, la sentencia de esta Sala, Sección Séptima, de 11 diciembre 2014, recurso de casación 3699/2013).

2º Tal falta de eficacia afectará a los actos de aplicación, como motivo de nulidad de los mismos, pues se habrían dictado sin haber entrado en vigor la norma de cobertura

Así pues, en tanto el acuerdo de aprobación del inventario de caminos no sea publicado carece de eficacia para los destinatarios particulares. De acuerdo con el art. 45.2 en relación el art. 40.3 Ley 39/2015, sólo surtirá efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la publicación, o interponga cualquier recurso que proceda.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo, ante la falta de notificación de un acto o ante su notificación defectuosa no cabe interponer una acción de nulidad como si de un acto firme se tratara, como nos ilustra el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencia de 6 marzo 2015:

"La notificación de los actos administrativos constituye una actividad desplegada por la Administración para poner en conocimiento de los interesados el contenido de aquellos actos que afecten a sus derechos o intereses, así como si es o no definitivo en vía administrativa y los recursos que contra el mismo procedan, órgano administrativo ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, tal y como se desprende del artículo 58 de la LRJPAC. (EDL 1992/17271). ***De manera que constituye un mero presupuesto o requisito de eficacia del acto administrativo objeto de notificación, que queda demorada hasta el momento de su notificación, realizada con respeto a las exigencias impuestas legalmente, tal y como revela el contenido de los artículos 57.2 y 58.1 de la LRJPAC, siempre y cuando, claro está, cuando sea preceptiva su notificación a los interesados. De ahí que la eventual falta de notificación, o la notificación irregular, de un determinado acto administrativo no afecte a su validez sino meramente a su eficacia****, en consecuencia, resulte improcedente sustentar una acción de revisión de oficio del acto administrativo en atención a los vicios atribuidos a su notificación, tal y como ha declarado el Tribunal Supremo en sus sentencias de 17 de julio de 2013, recurso contencioso-administrativo 472/2012, y de 4 de julio de 2013, Recurso contencioso- administrativo 501/2012.*

Por consiguiente, mediante la acción de nulidad entablada por la demandante ante la Administración autora de las resoluciones que expresa en su escrito de interposición no cabe obtener la declaración de nulidad de los mismos si no existe su notificación. ***Aún en el caso de que existiera una irregular notificación de las citadas resoluciones las mismas demorarían su eficacia hasta su correcta notificación****, por lo que no podría ser objeto de ejecución y quedaría expedita la vía del recurso administrativo o contencioso-administrativo hasta que se agotaran los plazos previstos legalmente para la interposición de tales recursos, computados desde la notificación regular de dicho acto administrativo, o desde que el interesado realizara actuaciones que supusieran el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de notificación o interponga cualquier recurso que proceda, ex artículo 58.3 de la LRJPAC (EDL 1992/17271) pero no el de nulidad".*

A la vista de que el acuerdo municipal sobre inventario de caminos no ha sido publicado en debida forma, para el particular afectado (xxxxxxxxxxxx) el acuerdo ha surtido efecto a partir de la fecha de interposición del recurso administrativo que nos ocupa.

pie_firma_conte_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Letrado asesor AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 13-02-2023

Salida desde Expediente

Registro:

DIP/Salida_GEX/S/2023/2584

15-02-2023 07:51:18

pie_registro_dipu_02

Ahora bien, el interesado califica su recurso como extraordinario de revisión, que de acuerdo con el art. 113 de la Ley 39/2015 sólo procede contra los actos firmes en vía administrativa cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 125.1 de la misma Ley. Debe tratarse por tanto de un acto contra el que no quepa recurso administrativo ordinario alguno, sea preceptivo o facultativo. Si el acto hubiera puesto fin a la vía administrativa pero todavía fuera susceptible del recurso potestativo de reposición, en tanto no venza el plazo para interponer éste, habrá de considerarse que el acto no es firme en vía administrativa. Si todavía es admisible un recurso ordinario o especial en relación con el acto, lo lógico es que cualquiera que sea la infracción en que incurra el mismo, aunque se trate de los que constituyen motivos específicos de revisión, se hagan valer en el recurso administrativo admisible. El carácter extraordinario del recurso de revisión así lo impone. El Consejo de Estado ha declarado que no cabe abrir paralelamente las vías administrativas ordinaria y extraordinaria con idénticos objetivos, ya que esta última está concebida como una excepción al principio de seguridad jurídica (Dictamen 251/1991). Como el acuerdo impugnado no fue publicado, no ha podido adquirir firmeza y por consiguiente es susceptible de ser impugnado potestativamente a través del recurso de reposición. De acuerdo con el art. 115.2 de la Ley 39/2015, el error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

Por consiguiente, estimamos que el recurso extraordinario de revisión interpuesto por xxxxxxx xxxxxxx contra el acuerdo de 10 de septiembre de 2020, elevado a definitivo, de aprobación del inventario de caminos municipales del Ayuntamiento de xxxxxxxx, debe ser admitido a trámite como recurso de reposición.

En cuanto al fondo del asunto, hay que recordar una vez más que lo que aquí debe dilucidarse no es una cuestión de propiedad, es decir, si la Administración ha desplegado actividad probatoria suficiente que acredite su derecho real, sino si existen indicios suficientes para crear una apariencia de demanialidad. No resulta precisa una prueba acabada o fehaciente para declarar la resolución administrativa ajustada a derecho, sino indicios de cierta entidad y peso que creen aquella apariencia y sin que ello suponga prejuzgar las acciones civiles que la parte recurrente puede ejercitar, siendo la Jurisdicción civil la única competente para pronunciarse sobre cuestiones de propiedad. La sentencia citada anteriormente del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 26/02/2010, nos dice al respecto:

> *(…) 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***

pie_firma_conb_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Letrado asesor AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 13-02-2023

Salida desde Expediente

Registro:

DIP/Salida_GEX/S/2023/2584

15-02-2023 07:51:18

pie_registro_dipu_02

> ***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)*

Ante las dificultades de determinar en muchas ocasiones la titularidad del suelo por el que discurre íntegramente un camino y la finalidad y destino de este acceso, se hace imprescindible acudir a lo señalado por la jurisprudencia, y a este respecto es interesante lo señalado en la Sentencia en materia civil de la Audiencia Provincial de Pontevedra de 1 de febrero de 2007 (Rec. 826/2006) :

> *«Para catalogar un camino como "público" no basta, pues, con que estemos ante una franja de terreno por donde se transite o que constituya una zona de paso de los vecinos, sino que es necesario que haya sido costeado, o adquirido de cualquier otra forma por la Administración, que esté destinado, bien al uso público, es decir, que sea habitualmente utilizado o aprovechado por cualquier ciudadano, bien a un servicio público, y, finalmente, que la propia Administración, en este caso la Entidad local, asuma la conservación y ordenación de policía del camino en cuestión.»*

Así, para poder afirmar que estamos ante un camino público, y según reiterada jurisprudencia, se deben atender a si se reúne o no determinadas características:

- Que nos encontremos ante una vía por la que se produce tránsito, y es que si éste no existe ya se está afectando a la esencia propia del camino: a su finalidad. La jurisprudencia civil define el concepto la vía pública con una interpretación amplia, comprendiendo todo «terreno de comunicación para transitar cualquier persona con independencia de su anchura y ubicación» (STS 22 de diciembre de 2000).
- Que su origen esté relacionado con la entidad local, bien sea porque fue la que llevó a cabo la creación de ese camino, inexistente con anterioridad a la actuación de la Administración, bien porque a pesar de su carácter previo se ha producido un cambio en su titularidad a través de cualquier negocio jurídico.
- Que esté destinado a un uso público, que exista un aprovechamiento general, en el sentido de que sea habitualmente utilizado o aprovechado por cualquier ciudadano, pero teniendo presente que el mero uso general no implica que la titularidad del camino sea pública.
- Que la propia entidad local se encargue de la conservación y policía del camino (art. 3.1 RBEL). Esto es, que se lleven a cabo manifestaciones del dominio. En este sentido, son indicios de la índole pública del camino el que la pavimentación se realice con cargo al erario público, la existencia de alumbrado público o

pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Letrado asesor AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 13-02-2023

Salida desde Expediente

Registro:

DIP/Salida_GEX/S/2023/2584

15-02-2023 07:51:18

pie_registro_dipu_02

señalización vial administrativa, la instalación de canalización y suministros de energía eléctrica, agua o similares, o de redes de saneamiento sin recabar autorización...etc.

- Que el camino sea independiente de las fincas que con él lindan, dado que si forma parte de las mismas, estaremos ante una servidumbre.
- Que esté recogido en el Inventario de Bienes (documento público administrativo), que por sí solo ni prueba ni constituye ni crea derecho alguno a favor de la Corporación (STS, de 9 de junio de 1978), pero constituye un indicio que debe estar unido a otras circunstancias.
- Que esté inscrito en el catastro, cuyos datos se presumen ciertos (STS, de 25 de marzo de 1998).
- Que figure inscrito en el Registro de la Propiedad.

Además de lo anterior, otras posibles fuentes a las que podemos acudir para determinar sobre la titularidad pública o privada de un camino son: los planos catastrales de catastro antiguo, los del Instituto Geográfico Nacional y los del Ministerio de Defensa, en donde se recogen los caminos públicos y nunca las servidumbres (caminos privados), así como informaciones testificales de los "viejos del lugar" que son conocedores y expertos del terreno; datos existentes en las antiguas Hermandades del Campo o cooperativas agrarias...etc.

En el inventario de caminos de xxxxxxxx, respecto al controvertido “camino de los naranjeros” objeto del recurso interpuesto, la ficha del documento municipal indica que tiene su origen en el vértice donde se cruzan La Vereda de la Blanca y La Vereda del Trapiche y discurre en dirección suroeste, hasta llegar al límite del término municipal de xxxxxxxx, colindante con xxxxxxxx. La comprobación histórica es positiva en las minutas cartográficas de 1872. También se observa en el croquis de las Vías Pecuarias de 1949. Sin embargo, no se recoge en ninguna otra cartografía posterior, y se concluye que a lo largo del tiempo ha quedado en desuso. El camino por tanto pudo existir, pero actualmente no hay traza del mismo sobre el terreno. Tampoco está registrado como tal en el catastro vigente. Ante la ausencia de cualquier representación gráfica actual, se le asigna una superficie orientativa sobre la base de una anchura media de 5 m. por ser la anchura mínima en la que pueden cruzarse dos vehículos en la actualidad, sin perjuicio de otros criterios que puedan adoptarse.

La pretensión principal del recurrente de no inclusión del vial controvertido en el inventario aprobado por el Ayuntamiento se fundamenta en sólidos elementos probatorios, tanto históricos como documentales que damos por reproducidos. Parece por tanto que a la vista de la prueba aportada concurren serias dudas que debilitan la posición de la Administración de inventariar el camino con los únicos antecedentes citados, sin haber llevado a cabo una investigación previa en los términos recogidos en el

pie_firma_conv_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Letrado asesor AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 13-02-2023

Salida desde Expediente

Registro:

DIP/Salida_GEX/S/2023/2584

15-02-2023 07:51:18

pie_registro_dipu_02

art. 124 del RBELA y con arreglo al procedimiento previsto en los preceptos que le siguen. Como hemos citado anteriormente, la jurisprudencia considera que no es preciso un expediente previo de investigación solamente en aquellos supuestos en los que la Administración no alberga duda sobre la naturaleza pública del bien, lo que no ocurre precisamente en este caso . De cualquier forma, estimamos que debería sopesarse si concurre el interés público en la incoación de la investigación demanial, dado que no queda actualmente trazado del camino sobre el terreno y por tanto no hay tránsito público, ni comunicación con otra vía, núcleo de población o lugar de interés. No se percibe así cuál sería el uso o utilidad pública del bien que justificaría su consideración como demanial.

Por cuanto antecede y a modo de conclusión, a juicio del que suscribe procede la admisión a trámite del recurso interpuesto por xxxxxxxxx como recurso de reposición contra el acuerdo elevado a definitivo (al no presentarse alegaciones a la aprobación inicial) de aprobación del inventario de caminos municipales. En cuanto a la cuestión de fondo planteada, nos permitimos indicar que ante los elementos de prueba aportados y a fin de evitar el planteamiento de acciones en vía administrativa y/o civil debería reconsiderarse la decisión de inclusión de este supuesto vial en el inventario de caminos municipales. En todo caso, la estimación del recurso no debe ir más allá de su exclusión del inventario, sin pronunciamiento alguno sobre la propiedad del bien inmueble.

Por otro lado, el expediente de aprobación del inventario de caminos no estará concluso hasta que no se lleve a cabo su publicación, tal como se preveía en el propio acuerdo y ordena el art. 45.1.a) Ley 39/2015, con el contenido previsto en el art. 40.2 de la misma Ley.

Es cuanto me corresponde informar, advirtiendo que la opinión jurídica recogida en el presente informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no suple en modo alguno otros informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

pie_firma_conv_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Letrado asesor AMO CAMACHO LUIS SANTIAGO el 13-02-2023

Salida desde Expediente

Registro:

DIP/Salida_GEX/S/2023/2584

15-02-2023 07:51:18

pie_registro_dipu_02