Asunto : Informe sobre discrepancias en el trazado de Camino público.
Solicitante : **Ilmo. Ayuntamiento de Villanueva del Duque**
Expte. : 199/2020-JADSC

INFORME JURÍDICO

ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Villanueva del Duque remite escrito por el que expone que por vecina de la localidad se ha presentado instancia en orden a que en relación con la pretensión de realización de obras por dicho Consistorio en determinados caminos públicos de la localidad se alega por ésta que el trazado de Camino denominado "Córdoba" que actualmente señala el Ayuntamiento, y que al parecer transcurre por medio de finca rústica propiedad de la dicente, no es correcto, pues según sus argumentos éste transcurría en origen por el lindero de tal finca con otra colindante discrepando con el trazado actual de aquél, y solicitándose a tenor de ello se paralicen las obras pretendidas por la corporación municipal y se corrijan los datos que obran en el Inventario Municipal de Bienes donde figura erróneamente el trazado actual. En virtud de ello se solicita de este Servicio Jurídico se emita informe en relación con las discrepancias que se ponen de manifiestos en el escrito referido.

Se adjunta copia del escrito y de la documentación presentada por la interesada así como del informe emitido por los servicios técnicos municipales.

NORMATIVA APLICABLE

- Código Civil (Real Decreto de 24 de julio de 1889). (CC).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)
- 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).
- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).
- Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (LBELA).
- Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBELA).
- Ley 5/2010, de 11 d junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA),

En virtud de ello, se emite el presente

INFORME

PRIMERO. 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".*

pie_firma_conb_dipu_01
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 16/11/2020

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*".

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. Estos aspectos son notoriamente interesantes, pues sólo los caminos vecinales y rurales en sentido estricto son caminos públicos, mientras que las servidumbres típicas de fincas no tienen carácter público y su uso y demás extremos se regirán por el Código Civil.

Los caminos municipales o vecinales son bienes de dominio público afectados al uso público, de acuerdo con el artículo 74.1 del 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) y del artículo 3.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) ("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"), a nivel nacional, y del art. 3.2 del Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBELA) (2. Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización general, cuya titularidad sea de la Entidad Local.), 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).

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 :

"*Artículo 5 Bienes y derechos de dominio público o demaniales*

1. 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 la legislación estatal como la autonómica, de ellos predican las notas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, que se recogen en el artículo 132.1 de la Constitución Española.

pie_firma_conto_dipu_01
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 16/11/2020

Por otra parte, en cuanto al régimen competencial de los entes locales en orden a la gestión y administración de su patrimonio, en primer término, es el artículo 5 de la Ley Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), el que viene a disponer que :

> *"Artículo 5*
> *Para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las Entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.".*

En igual sentido, en cuanto a la normativa estatal de régimen local, se pronuncia el artículo 1.1 del 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)en cuanto que viene disponer :

> *"Artículo 1*
> *1. Para el cumplimiento de sus fines, los Ayuntamientos, en representación de los Municipios, las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo, en representación de las Provincias, y los Consejos y Cabildos, en representación de las Islas, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras y servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes."*

En el plano autonómico, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), en su artículo 4.2 señala : "*...2. La autonomía local comprende, en todo caso, la ordenación de los intereses públicos en el ámbito propio de municipios y provincias, la organización y gestión de sus propios órganos de gobierno y administración, la organización y ordenación de su propio territorio, la regulación y prestación de los servicios locales, la iniciativa económica, la gestión del personal a su servicio y de su patrimonio, y la recaudación, administración y destino de los recursos de sus haciendas*.", disponiendo en su artículo 8 que :

> *"Artículo 8 Cláusula general de competencia*
> *Sin perjuicio de las competencias enunciadas en el artículo siguiente, los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno.".*

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 :

> *Artículo 63 Enumeración de potestades*
>
> *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.*

C/ Atlántico 11. 14011 - Córdoba
Tel.: 957 211105 Fax: 957 212 801

pie_firma_corto_dipu_01
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 16/11/2020

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 Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, 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.

Por último indicar en este apartado que en la Comunidad Autónoma de Andalucía no existe actualmente ninguna Ley o norma específica que regule los caminos rurales, habida cuenta que la proposición de Ley relativa a Caminos Públicos de Andalucía iniciada en el seno del Parlamento Andaluz con fecha 16 de abril de 2018 no llegó a buen fin al producirse decaimiento por finalización de la legislatura, si bien actualmente se está nuevamente con el anteproyecto de una futura nueva ley sobre esta materia. Sólo la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía hace mención en su artículo 8 de referidas vías rurales, si bien en sentido negativo, es decir, como exclusión de la aplicabilidad de tal norma.

SEGUNDO.- Antes de hacer un análisis de la situación planteada por el Ayuntamiento consultante entendemos se hace oportuno hacer determinadas precisiones al respecto de los caminos públicos y las potestades públicas de los entes locales en relación con éstos :

- En primer lugar, hay que tener en cuenta que el carácter público o privado de los caminos va a depender y está íntimamente ligado a la naturaleza pública o privada del suelo sobre el que transcurren. Así, un camino será público cuando el suelo por el que discurre es público (arranca, transcurre y finaliza en terrenos públicos); por el contrario, un camino será privado cuando discurre por fincas de titularidad privada sobre las que se ha constituido una servidumbre de paso.
El camino privado es la servidumbre, en suelo ajeno, de paso, a pie, con vehículo o para acarreo. La finca por la cual cruza el camino es el predio sirviente y será dominante aquel a cuyo favor se constituye. Sucede, no obstante, que por estas servidumbres pasan todas las gentes. Ello lleva muchas veces a discutir la naturaleza pública o privada, pero no debe olvidarse que las servidumbres continuas no aparentes y las discontinuas, sean o no aparentes, sólo pueden adquirirse en virtud de título. El camino privado no es tal sino una servidumbre, su régimen es el del Código Civil. Una cosa es una servidumbre de paso y otra un camino rural vecinal o estrictamente rural.
A tenor de ello señalar recordemos que el Código Civil regula el régimen de las servidumbres de paso en sus artículos 564 y ss., y que es el artículo 532 de éste el que regula las clases de servidumbres disponiendo :

"Artículo 532
Las servidumbres pueden ser continuas o discontinuas, aparentes o no aparentes.

pie_firma_conto_dipu_01
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 16/11/2020

Continuas son aquellas cuyo uso es o puede ser incesante, sin la intervención de ningún hecho del hombre.
Discontinuas son las que se usan a intervalos más o menos largos y dependen de actos del hombre.
Aparentes, las que se anuncian y están continuamente a la vista por signos exteriores que revelan el uso y aprovechamiento de las mismas.
No aparentes, las que no presentan indicio alguno exterior de su existencia."

señalando el artículo 539 que : "*Las servidumbres continuas no aparentes, y las discontinuas, sean o no aparentes, sólo podrán adquirirse en virtud de título*.".

- Por otro lado, en cuanto a la potestades públicas en la materia, hay asimismo que partir de la base de que 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
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).

Esta potestad no puede ejercerse si el desconocimiento no existe, cuando se conoce al titular al existir constancia de ello en un Registro público o en cualquier documento que obre en poder de la Administración, pues tal facultad no autoriza a perturbar la posesión de quienes figuran como titulares.
La resolución de un expediente de investigación tiene carácter meramente declarativo y nunca puede contener declaración alguna sobre la titularidad municipal (sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1999), declara únicamente la posesión.

Por otra parte, la potestad de investigación es o constituye un trámite o presupuesto previo a la potestad de recuperación de oficio. La resolución recaída en el expediente habilita a hacer efectivo el derecho o los derechos de la Corporación si hay usurpación u oposición, y estas medidas no son otras que ejercitar la recuperación de oficio, la acción de deslinde, en su caso, y el ejercicio de acciones civiles ante los Tribunales en defensa de la propiedad.
Cabe recordar en esta materia que tanto la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, LBELA, en su artículo 34, como el Decreto 18/2006, de 24 de enero, RBELA, en su artículo 124, determinan con meridiana claridad que :

"Las Entidades Locales tienen la obligación de investigar la situación de los bienes y derechos que presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste inequívocamente, a fin de determinar la titularidad de los mismos o ***cuando exista controversia en los títulos de dominio****. Dicha obligación se extenderá en todo caso a los bienes demaniales.".*

Quiere ello decir que desde el punto y hora que la administración pudiera registrar o tener conocimiento de una controversia en cuanto a la titularidad de alguno de sus bienes -facultad ésta que se extiende también a los bienes demaniales, como sucede en el caso que nos ocupa, al tratarse de un camino público-, estaría en la "obligación" de proceder a la correspondiente investigación respecto del citado bien, incoando para ello el respectivo expediente en los términos y condiciones que se determinan en los artículos 124 y ss. RBELA.

Por su parte, la potestad de recuperación no es sino un interdicto administrativo que excluye la intervención del juez civil y que declara la posesión y no el *ius posidendi* y la propiedad. Tiene

pie_firma_corto_dipu_01
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 16/11/2020

un carácter previsor orientada a la defensa de la posesión e independiente de la acción reivindicatoria (sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1997).
En definitiva, la potestad de recuperación sólo protege la posesión y sólo a ella alcanza este privilegio irrenunciable y obligatorio ya que no se puede acudir a la vía civil para recuperar la posesión (sentencias del Tribunal Supremo de 13 de abril de 1981, y de 12 de febrero de 1986).

Es por ello que, a priori, si lo que entra en discusión es la propiedad de los terrenos del camino público que ambas partes reivindican, como así se deduce de lo expuesto por el municipio consultante, y en el caso de que persista el conflicto, no cabe la menor duda de que, a la postre, sólo cabría el ejercicio de la correspondiente acción civil reivindicatoria para la determinación por vía judicial de la verdadera naturaleza del camino en discusión.

TERCERO.- Entrando en el análisis específico de la situación planteada por el Ayuntamiento consultante, se nos presenta una reclamación de particular en la que se aduce que el trazado actual que se señala por dicho Ayuntamiento del camino denominado de "*Villanueva del Duque a Córdoba*" no es el originarinario, en orden a que éste último, conforme a los datos catastrales y del Registro de la Propiedad respecto de la finca rústica propiedad de la reclamante, discurre por el lindero de la misma en relación con la finca colindante y no por el interior del aquella como se indica por el consistorio -sobre la base de lo contenido en la ficha del Inventario de bienes y derechos de éste-. Se indica por referida reclamante que el trazado que transcurre por su propiedad no es el camino público de referencia sino un camino que atraviesa la misma que es asimismo de titularidad de la dicente (oponiéndose en virtud de ello a que por el municipio se proceda al arreglo y asfaltado de tal camino).

En relación con los argumentos que se vierten en referido escrito, y con independencia de la planimetría aportada, se observa que en relación con el documento Núm. 2 a que hace mención la misma en el punto Segundo de dicho escrito, relativo a la Información Registral emitida por el Registro de la Propiedad de Pozoblanco acreditativa de que la Finca xxxx (Tomo xxx, Libro xx, Folio xxx), sólo figuran remitidas las páginas 1 y 3, que no ofrecen información alguna respecto de lo expresado por la interesada, por lo que no es posible a tenor de ello precisar la veracidad de lo expuesto en este sentido, sin perjuicio de los extremos que seguidamente analizamos.

De los datos y documentos que se han facilitado, tanto los adjuntados por la reclamante en su escrito como los remitidos por el Ayuntamiento, cabría deducir que efectivamente el trazado del camino original no era el que discurre actualmente por la finca sita en xxxxxxxxxxxxxxxxxxx del Catastro de Rústica del término municipal del Villanueva del Duque. Así en el plano de la Cartografía Catastral de la Parcela catastral xxxxxxxxxxxx el trazado del Camino presenta una bifurcación a la altura de la parcela xxx de la finca colindante en ángulo muy cerrado discurriendo el mismo por la parte izquierda de la finca afectada en colindancia con aquella otra, trazado ésta que parece coincidente con el del Mapa Nacional Topográfico parcelario del Instituto Geográfico y Catastral de 1964 (Polígono xx), donde se aprecia igualmente la bifurcación en ángulo cerrado por encima de las casas e instalaciones mineras existentes en la zona (el camino bifurcado del denominado de "Córdoba" se dirige precisamente a las zonas mineras indicadas), y también coincidente con el del SIG Oleícola Español, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación aportado por la interesada junto con su escrito de reclamación.

Ahora bien, de la misma manera cabe señalar que a tenor del informe municipal -firmado por la Alcaldía- de fecha 19 de noviembre de 2018 (donde se pone de manifiesto la discrepancia entre el trazado que figura en el Catastro y lo que ésta entiende que es el trazado real del camino de Córdoba) la deducción que se extrae es que, con anterioridad a 1964, año del Mapa Nacional Topográfico

pie_firma_conv_dipu_01
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 16/11/2020

parcelario, figura otro documento, fechado en 1956, obtenido del WEb Map Service (WMS) de la Red de Información Ambiental de la Junta de Andalucía, donde junto al trazado que se determina por la parte interesada igualmente figura el trazado del camino ahora en discusión. Si comprobamos la ficha del Inventario Municipal de Bienes y Derechos del municipio en cuestión, en lo que a Caminos Públicos se refiere, Código 24d -en cuanto determina que el trazado del Camino de referencia es el que se pretende arreglar por el municipio- se puede apreciar con claridad que las fuentes bibliográficas y cartográficas en que este se basa no sólo tienen en cuenta la ortofoto de Andalucía 1956-57 (vuelo general de España de 1956), sino trabajos topográficos y mapas que datan de fechas muy anteriores en el tiempo, lo que nos lleva a una situación ciertamente confusa sobre el origen y titularidad del trazado puesto en cuestión.

En este sentido la circunstancia de que en dicho informe municipal se indique que el Camino de Córdoba (en el trazado discutido) es el nexo de unión entre el núcleo urbano del municipio de Villanueva del Duque y la antigua carretera del Iryda, vía de comunicación que unía los municipios de Belméz y Pozoblanco y de que existe desde más de cincuenta años -señalando asimismo que se trata de un camino rural histórico del municipio-, no es una afirmación concluyente que pueda servir de referencia para establecer la titularidad pública del trazado controvertido. Ello es así por varias circunstancias :

- En primer lugar, porque debemos recordar que el hecho de que ese trazado que atraviesa la finca particular de la reclamante haya venido siendo usado por el común de los ciudadanos -bajo la suposición, en su caso, de la tolerancia de sus hipotéticos particulares propietarios- y en virtud de ello se haya podido interpretar por la generalidad de usuarios que este pudiera ser el trazado real y originario del camino, no necesariamente conduce a que éste haya de ser considerado como tal, pues como ya hemos tenido ocasión de señalar, tal circunstancia no conlleva que se haya podido producir una servidumbre de paso al ser éstas unas servidumbres aparentes pero discontinuas que necesitan de título para su constitución con arreglo a lo dispuesto en los artículo 532 y 539 CC ya estudiados.

Es decir, si con el paso de los años el uso tolerado de paso por un determinado camino (posiblemente particular sobre una finca rústica) ha devenido en que éste haya sido tomado por el común de los vecinos como el trazado de la vía de uso público supuestamente abandonándose la trazada o tramo originario de dicha vía, no por ello se produce una transformación en público de referido trazado ni así tampoco haya de considerarse que se ha consolidado una servidumbre de paso sobre el mismo, pues con independencia del número de años que esta situación se haya podido mantener no opera la prescripción en favor de tal consideración ni tampoco respecto de la servidumbre en favor del municipio sobre el predio sirviente.

- En segundo término, porque hay que tener en cuenta que conforme a la jurisprudencia para la aclaración de este tipo de situaciones, sobre todo en lo que a la determinación o consideración de que una vía rural pudiera tener naturaleza de camino público. En este orden de cosas, nos resulta relevante lo que la Sentencia de la Audiencia Provincial de Pontevedra (Núm. 54/2007), de fecha 1 de febrero de 2007 ((Rec. 826/2006), cuando en su Fundamento de Derecho Segundo, párrafos 8º y 9º, manifiesta :

> *"...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,*

pie_firma_conv_dipu_01
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 16/11/2020

que la propia Administración, en este caso la Entidad local, asuma la conservación y ordenación de policía del camino en cuestión.
Se distingue así el camino público de otras instituciones creadas para facilitar el tránsito de personas y vehículos como la servidumbre de paso o servantía."

En virtud de ello, siguiendo lo indicado por informe emitido por La Ley, 4 de octubre de 2019 (Ref. 3439/2019), 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 otorga al artículo 584 CC 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 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.

Es por ello que, aún cuando el camino con el trazado en discordia pueda estar inscrito en el Inventario Municipal de Bienes, no por ello viene a significar que de por sí este haya adquirido el título de camino público municipal, pues a este respecto debemos recordar que conforme a lo que dispone el artículo 57.2 LBELA y 95.2 RBELA, : "*2. Se presumirá que un bien de dominio público destinado a un uso o servicio público, pertenece a la Entidad Local en la forma prevista en la propia inscripción*.", es decir, se trata sólo de una presunción, pues ese documento patrimonial de las entidades locales, que tiene carácter obligatorio (El art. 32 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre, de Patrimonio de las AAPP establece la obligación de toda Administración Pública de 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; y en conexión con ello, y por lo que toca a las Entidades Locales en general, el art. 18 del Real RBEL), es un mero registro administrativo que por sí sólo ni prueba, ni crea, ni constituye derecho alguno a favor de la Corporación. Sin embargo, aunque la inclusión en el inventario no añade nada a las potestades exorbitantes de defensa y recuperación de

pie_firma_conv_dipu_01
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 16/11/2020

los bienes, constituye un principio de prueba por escrito, dado el valor probatorio general que se asigna a los documentos que elaboran los funcionarios (como así dispone el art. 1.216 Código Civil). Esto es, es un simple catálogo o relación de los bienes de titularidad municipal, que sirve como prueba de la propiedad de éstos y soporte para su conservación y defensa. En palabras del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 9 de junio de 1978, en el Resultando Segundo, párrafo segundo :

> *"(...) Que si bien las Corporaciones Locales pueden incluir en el Inventario de sus bienes, y deban velar por su patrimonio ambas cosas son esencialmente distintas, y no puede equipararse al acto de conclusión con la declaración de derechos o el ejercicio de acciones que son las facultades que emanan de la potestad de recuperación, (bien se refiera a los bienes de dominio público en su doble vertiente de uso o de servicio público, o a los patrimoniales) concediéndose al Ayuntamiento para esto último dos distintas acciones, una que le corresponde en todo tiempo para oponerse a las privaciones o usurpaciones del dominio público artículo 55 número 1 del Reglamento de bienes y otra que le corresponde para recuperar sus bienes, patrimoniales, la cual sólo podrá ser utilizada cuando el bien a recuperar haya permanecido en posesión del usurpador por tiempo inferior a un año y un día artículo 55-2 del Reglamento de bienes - y cuyas acciones son totalmente independientes a la inclusión de bienes en el inventario municipal, el cual 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 litro que sirve, respecto de sus bienes de recordatorio constante para que la Corporación ejercite oportunamente las facultades que la corresponden "como respecto de alguno de ellos dice el artículo 27 del Reglamento de bienes de las Corporaciones Locales; bajo otro punto de vista, es necesario que el derecho de la Corporación sobre los bienes sea precio o anterior a su inclusión en el inventario, como se deduce de lo que disponen los artículos 16 y 19 apartado i) del propio Reglamento (al hablar de bienes pertenecientes a la Corporación, y a la exigencia de que se haga constar en el inventario él título por el que se adquirieron los bienes) no teniendo acceso a el todos los bienes municipales sino solamente los patrimoniales pertenecientes a la Entidad y los de dominio público que fueren edificios o tuvieren el carácter de muebles, (artículo 16 antes citado), insistiendo en esta circunstancia el artículo 19 y cuyos apartados h), k) y ñ) exigen que en el inventario se especifiquen si se trata de bienes de uso o de servicio público, de propios o comunales, el destino y el acuerdo que lo hubiese dispuesto y la fecha de la adquisición.(...)".*

La cuestión pues en este asunto no deja de ser controvertida sobre la base de lo expuesto y la posible preexistencia del trazado del camino referido con anterioridad a 1964, según se indica en la respectiva ficha de inventario.

A la vista de todo lo anterior, a juicio del que suscribe, la posibilidad que más opciones nos ofrece para de alguna manera dar una salida al conflicto planteado pasa necesariamente porque la corporación inicie un expediente de investigación de bienes con arreglo a las potestades que posee al respecto enumeradas en los artículo 63.1 a) LBELA y 119.1.a) del RBELA, siguiendo para ello el procedimiento y los trámites establecidos, como ya se ha indicado, en los artículos 132 y ss. del Decreto 18/2006, de 24 de enero, RBELA.

A tenor de ello, la corporación en pleno, como órgano competente para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132.2 RBELA, puede perfectamente iniciar el procedimiento de oficio, en orden precisamente a que como determina el punto 1.a) de ese mismo artículo, el expediente se puede iniciar "*a) De oficio, en virtud de las actuaciones realizadas por los servicios de la Entidad Local o de información suministrada por particulares o por otras Entidades públicas.*".

pie_firma_corto_dipu_01
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 16/11/2020

La conveniencia de incoar este tipo de expediente por parte de la corporación para aclarar la controversia suscitada respecto del trazado en cuestión deviene de varias cuestiones :

- Por un lado, porque de la resolución del expediente de investigación puede resultar procedente la incoación bien de un expediente de deslinde que clarifique físicamente la situación del trazado del camino e incluso, de ser necesario, el expediente de recuperación del citado bien.
En el caso de que referido expediente fuese positivo para los intereses municipales ni que decir tiene que lo procedente sería no ya la inventariación correcta del camino con señalamiento en planimetría del trazado del camino sino, lo que resulta asimismo de obligado cumplimiento, la inscripción de tal bien en el Registro de la Propiedad respectivo.

- Por otro lado, porque estimamos que de no aclararse, depurarse y delimitarse jurídicamente el trazado correcto del camino público de referencia, y en el supuesto de que el consistorio procediese al inicio de las obras de arreglo y asfaltado del citado trazado controvertido, resultaría más que probable que por parte del particular afectado, sin perjuicio de cualquier otra acción reivindicativa, se interpusiera ante el Juzgado competente lo que se conoce como un "Interdicto de Obra Nueva" -actualmente denominado *juicio verbal sumario de suspensión de obra nueva*- que, a priori, sobre la base de lo dispuesto por el artículo 446 CC, paralizase la ejecución de las obras en el camino, lo que conllevaría irremisiblemente a graves prejuicios para la corporación con el sobrecoste económico que ello pudiera suponer para las arcas municipales.
Recordemos que el interdicto de obra nueva es un juicio declarativo especial y sumario destinado a proteger la propiedad, la posesión o cualesquiera otros derechos reales perturbados por efectos de una obra en construcción mediante la suspensión de la misma. No se trata de un procedimiento posesorio propiamente dicho, ya que solo protege la posesión y tiene una naturaleza cautelar evidente ya que tiende a evitar que se produzcan mayores perjuicios si se llegase a concluir la obra en construcción. Tiene por finalidad conseguir una resolución que, de forma provisional y no definitiva, ponga la situación a cubierto de un daño mayor, y se funda no en la certeza, como es característico de los procesos definitivos, si no en la probabilidad que es lo característico de las medidas provisionales. Todo ello exige que la obra no esté acabada pues de darse este supuesto procedería, en lugar del interdicto, la acción negatoria de servidumbre o cualquiera otra que fuera pertinente, según el caso, toda vez que ya no existiría la razón de urgencia que justificara tal acción de ejercicio rápido y de efectos paralizadores prima facie, pues si la obra finalizó, la pretensión suspensoria quedaría sin objeto y si los quebrantos se produjeron, a nada podría conducir la acción interdictal pues solo se lograría la irracional paralización de una obra ya terminada, debiendo utilizarse otro procedimiento para deshacer o indemnizar los perjuicios que se hayan podido ocasionar. En definitiva, la finalidad de la acción interdictal no es otra que obtener del tribunal la suspensión de una obra nueva, incumbiendo al que la promueve acreditar tanto la justificación del derecho que alega como perjudicado y el perjuicio que se pretende causado por la obra. No basta con alegar posibles arbitrariedades en la actuación del demandado mientras no se traduzcan en perturbaciones constatadas en la situación fáctica de disfrute en que permanezca el actor.

Es por todo lo anterior que, ante la situación planteada, vista la documentación aportada por las partes y a la vista de que nos resulta ciertamente difícil discernir la verdadera naturaleza de los respectivos trazados del camino de referencia en los que se centra la controversia suscitada, y a modo de conclusión, conforme a lo señalado en apartados anteriores, sólo nos queda indicar al Ayuntamiento consultante la conveniencia de que antes de la ejecución de las obras de arreglo y mejora del camino

pie_firma_conb_dipu_01
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 16/11/2020

público que tiene en proyecto, procediera a la tramitación de los expedientes administrativos que la normativa patrimonial le faculta con objeto de clarificar y depurar tanto física como jurídicamente los bienes en conflicto, ello con el fin de evitar, en la medida de lo posible, las acciones judiciales tanto de los particulares afectados como de la propia corporación municipal en relación con la posesión y titularidad de tales bienes.

Es cuanto tengo que informar, señalando que la opinión jurídica que se recoge en el presente informe se somete a la de cualquiera otra mejor fundada en derecho.

Córdoba, a *(fecha y firma electrónica)*
El Consultor Técnico Jurídico adscrito al Servicio de Asesoría Jurídica. Diputación de Córdoba.
José Antonio Del Solar Caballero.

pie_firma_corto_dipu_01
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 16/11/2020