



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde en funciones del Ayuntamiento de..., mediante escrito de fecha 14 de octubre de 2011, registrado de entrada en la Diputación el día 19, solicita informe jurídico en relación con el expediente tramitado en ese Ayuntamiento sobre posible usurpación de caminos y cerramientos de los mismos por el propietario de la finca por la que atraviesan, iniciado por denuncia de particulares, y en la duda de si se debe considerar como camino público o servidumbre de paso entre fincas.

Se adjunta fotocopia del expediente administrativo municipal al día de la fecha, del que mencionamos sucintamente los siguientes,

**ANTECEDENTES:**

**PRIMERO.-** El expediente objeto del presente informe se inicia por denuncia de..., que tiene entrada en el Ayuntamiento de... con fecha 15 de marzo de 2011, contra la finca..., en la persona de uno de sus propietarios, D..., por ocupación ilegal y prohibición de paso por varios caminos vecinales de uso público.

**SEGUNDO.-** Previo informe de la policía local que, acompañada del operario de servicios múltiples del Ayuntamiento, comprueba la existencia de puertas en algunos de los caminos mencionados, y nuevas quejas formuladas ante la Policía Local por otros vecinos del municipio, sobre el cierre de las puertas del camino de..., previo informe de la Secretaria municipal, el Alcalde dicta Resolución de fecha 17 de junio de 2011, requiriendo a D..., para que de forma inmediata deje abierto el referido camino público.

**TERCERO.-** El 22/06/2011, se presentan alegaciones por D..., y posteriormente nuevas denuncias por otros tres vecinos del municipio y otra más de D..., originada por un incidente habido entre éste y el denunciado, a la que se acompañan más de 200 firmas de vecinos de... sobre el carácter público de los caminos controvertidos, así como nuevas alegaciones del denunciado de fecha 04/08/2011, resolviéndose todo por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de..., de 04/08/2011, notificado al interesado el 08/08/2011, por el que se desestiman las alegaciones presentadas, salvo en la parte referida a la identificación del tramo, lugar y paraje en el que se ha realizado la ocupación ilegal del camino, acordando proceder a su delimitación, acompañando



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



fotocopia del plano en el que se señale la ubicación exacta de las puertas que impiden el paso.

**CUARTO.-** Con fecha 08/09/2011, por D... se presenta recurso de reposición contra el referido acuerdo plenario, insistiendo en el carácter privado y de servidumbre que tienen los caminos que transcurren por la finca..., acompañando los copia de los documentos en los que funda su derecho.

**QUINTO.-** Con fecha 29/09/2011, por el Ingeniero Agrónomo D..., se presenta el *“Estudio documental del - Camino de... -, situado en el término municipal de... (Toledo)”*, que había sido solicitado por el Ayuntamiento de..., según consta en la descripción del Objeto del Informe, y en otro escrito del mismo Ingeniero de fecha 02/08/2011, en el que se recogen los términos del encargo.

Así pues, a la vista de cuantos antecedentes han quedado expuestos, y una vez consultada la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después diremos, se procede a emitir el siguiente,

### INFORME

**PRIMERO.-** La doctrina y la jurisprudencia han precisado que los 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



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



públicos, mientras que las servidumbres típicas de fincas no tienen carácter público y su uso y demás extremos se registrarán por el Código Civil.

Tenemos así una de las más importantes clasificaciones que podemos hacer de los caminos, que no es otra que la que distingue entre caminos públicos y caminos privados, y es la que a nosotros nos interesa a efectos del presente informe.

El carácter público o privado dependerá de la naturaleza pública o privada del suelo sobre el que transcurren. Camino público es aquel cuyo suelo es público, mientras que el suelo del camino privado es ajeno y sobre él no cabe más que la servidumbre. 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.

**SEGUNDO.-** El régimen jurídico de los caminos públicos viene recogido, con carácter general, en los Arts. 339.1 y 344.1, del Código Civil, que establecen que los caminos destinados al uso público, son bienes de dominio público, y con carácter sectorial, en la legislación de régimen local, el Art. 79.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, (LBRL) dispone que *“son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público”*. Por su parte, el Art. 2º del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, (RB), clasifica los bienes de las Entidades locales en bienes de dominio público y bienes patrimoniales, disponiendo a continuación que los bienes de dominio público serán de uso o servicio público. La concreción de cuáles son estos bienes de uso público nos la da tanto el Art. 74.1 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, (TRRL), como el Art. 3.1 del RB, al establecer que *“son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques,..., y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad Local.”*

Por tanto, los caminos vecinales o rurales, como bienes de uso y dominio público que son, llevan aparejadas las prerrogativas inherentes a dicha naturaleza dominical, como son la de recuperación, el deslinde y la investigación, (Art. 82 LBRL y Arts. 45 y



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



56 del RB), gozando además del triple blindaje que el Art. 5 del RB otorga a los bienes de dominio público, al disponer que son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Por su parte, el régimen jurídico del camino privado se recoge en los arts. 564 a 570 del Código Civil, (C.c.) que regulan la constitución de la servidumbre de paso sobre suelo privado. La servidumbre de paso es una servidumbre discontinua y éstas, sean o no aparentes, solo en virtud de título pueden adquirirse (arts. 532 y 539, C.c.), por lo que en este punto no puede admitirse la alegación del denunciante sobre la prescripción adquisitiva de la servidumbre por el transcurso de veinte años, regulada en el artículo 537 del C.c., (Art. 542, que cita él, creemos que erróneamente), por cuanto ésta solo es aplicable a las servidumbres continuas y aparentes.

Como afirma Esteban Corral García, en el trabajo publicado en EC 614/94 titulado «Los Caminos rurales», *“no es factible la creencia ni la posibilidad de que el paso por una finca desde tiempo inmemorial engendre la servidumbre pública (camino público rural), de paso, ni legitime en consecuencia una intervención municipal. El camino privado no es tal, sino una servidumbre, y su régimen es el del C.c. Una cosa es una servidumbre de paso y otra un Camino rural vecinal o estrictamente rural”*.

**TERCERO.-** Determinada así la naturaleza jurídica y la regulación aplicable tanto a los caminos públicos, como a los caminos privados, (servidumbres), quedaría por analizar si, en el caso que se somete a informe, estamos en presencia de uno u otro tipo de camino, para poder aplicar la legislación oportuna, siendo preciso a tal fin, un análisis, aun somero, dadas las características y efectos del presente informe, del contenido del expediente administrativo que se remite.

Frente a la alegación del denunciante de que en el Catastro de Rústica figura como titular del Camino de... el Ayuntamiento de..., aportando a tal fin fotocopia de la Consulta Descriptiva y Gráfica de los Datos Catastrales, el denunciado por la ocupación de dicho camino, en la representación que ostenta como administrador de la Sociedad Agropecuaria..., aporta como prueba de su titularidad sendas Notas Simples del Registro de la Propiedad núm..., (documentos 1 y 2 de su escrito de recurso de reposición), en las que consta que sobre la finca de la que es titular dicha Sociedad, solo pesan servidumbres de paso a favor de los predios dominantes.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



A este respecto hay que decir, que de acuerdo con el Art. 9.5, (no el 8.3, como erróneamente cita el denunciante), del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, (TRLCI), *“en caso de discrepancia entre el titular catastral y el del correspondiente derecho según el Registro de la Propiedad, sobre fincas respecto de las cuales conste la referencia catastral en dicho registro, se tomará en cuenta, a los efectos del Catastro, la titularidad que resulte de aquél, salvo que la fecha del documento por el que se produce la incorporación al Catastro sea posterior a la del título inscrito en el Registro de la Propiedad.”*

En el presente caso, según las notas simples mencionadas, no consta la referencia catastral en el Registro de la Propiedad, y nada se dice en el expediente sobre la fecha del documento por el que se produce la incorporación al Catastro de Rústica, y ello sin olvidar que, aun cuando se dieran los presupuestos contemplados en el artículo 9, la primacía solo se produce a efectos del Catastro, no abarcando a la titularidad dominical derivada de las inscripciones en el registro de la propiedad.

Y ello no puede ser de otro modo, ya que el Art. 38 de la Ley Hipotecaria, (LH), establece que *“a todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro, existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo, presumiendo de igual modo que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos”*.

No obstante, este principio de legitimación registral entendido como presunción de exactitud de lo que consta en el Registro, no opera de forma y manera absoluta, sino que se trata de una presunción *“iuris tantum”* de exactitud, es decir, que admite prueba en contrario.

Ahora bien, aparte de esta prueba en contrario respecto a la titularidad dominical del Camino de..., que pudiera derivarse de la instrucción de un eventual expediente de investigación, (Art. 45 y siguientes del RB), conviene tener en cuenta que, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial, *“para el ejercicio de la facultad de recuperación posesoria de oficio, también llamado **interdicto administrativo**, no es menester que la Administración Local, en esta misma sede jurisdiccional acredite la plena titularidad del bien en cuestión (STS 9-Mayo-1997 ), pues el ejercicio de tal facultad se reconoce sin*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000

*perjuicio de la acción de quien se crea titular dominical de los bienes sobre los que se ejercita para reivindicarlos ante el orden jurisdiccional civil (STS 12-Diciembre-1996), pero sí, como ocurre en el interdicto civil que protege la pérdida o perturbación de la posesión, **acreditar una posesión pública anterior** (art. 71.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales), acreditación esta que, por su carácter excepcional y privilegiado, **ha de constituir una prueba plena y acabada**, pues es preciso que de modo claro e inequívoco se acredite la anterior posesión administrativa del bien. (STS 12-Diciembre-1996)". [STSJ de Andalucía, de 2-3-2006, JUR\2006\203466]*

Por su parte la STSJ de Asturias, núm. 8/1998, de 14 de enero, en su fundamento de derecho quinto, afirma que *"el control de legalidad del acto impugnado se centra en determinar, tratándose de un camino, si se ha acreditado una posesión pública anterior (Art. 344 del C.c. y 74.1 del RB)",* y cita al respecto las Sentencias del Tribunal Supremo de 14/04/1982 (RJ 1982/2411), 09/05/1989, (RJ 1989/3853) y 05/07/1991, (RJ 1991/5792), concluyendo este apartado de la Sentencia, diciendo que *"... la exigencia probatoria ha venido siendo atenuada por el Tribunal Supremo en proporción al tiempo mayor o menor transcurrido desde el despojo (STS de 14/04/1982)".*

Por tanto, habrá de tenerse en cuenta, a efectos de una mayor o menor intensidad en la prueba posesoria, el mayor o menor tiempo transcurrido desde que se produjo el despojo o perturbación de la posesión, que a nuestro entender tuvo efecto cuando se instalaron de las puertas.

En cuanto a denominación como **carril** que parece tiene o al menos tenía el Camino de..., en los diferentes planos y mapas cartográficos, es interesante lo que respecto a las mencionada vías, conocidas como carriles, dice la STSJ de Extremadura, núm. 1588/2000, de 9 de noviembre, en su fundamento de derecho Quinto: *"Pero es evidente que esta misma denominación como "carril" es ya impropio de un camino de titularidad pública pues según el Diccionario de la Lengua por tal ha de entenderse bien las huellas dejadas por el paso de los carros o, por asimilación, camino por el que solo puede pasar uno de estos, connotaciones poco propicias para los caminos públicos".*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



El denunciado también aporta copia manuscrita del certificado expedido por secretario interino del Ayuntamiento de..., el dieciséis de octubre de mil novecientos veintitrés, comprensiva del Decreto dictado en relación con el expediente instruido con motivo del deslinde de la vía pecuaria de carácter local conocida con el nombre de..., según el cual sobre las fincas afectadas por dicha Colada no pesa servidumbre de ninguna clase, ordenando el archivo del expediente en el estado en que se encuentra. Antecedente de este, a tener en cuenta solo si la Colada de... a que se refiere, fuera coincidente con el actual carril o camino de..., ahora discutido.

En cuanto a los pliegos de firmas aportados por el denunciante solicitando la apertura al público en general del Camino de... y otros mas que no son objeto de consulta, hay que tener presente que para su valoración como prueba testifical, tanto ahora en vía administrativa, como posteriormente ante un eventual pleito civil sobre la titularidad dominical del camino, no sirven como tales solicitudes de apertura del camino, sino que deberían consistir en testimonios notariales de tener conocimiento que, desde tiempo inmemorial, esos caminos han sido de uso público. También podrían prestarse esos testimonios mediante comparecencia en el expediente administrativo, y ante las personas o autoridades municipales encargadas del expediente y de dar fe de tales actos.

**CUARTO.-** Conforme a todo lo anteriormente expuesto, que se deriva de lo que consta en el actual expediente administrativo, podríamos inclinarnos a pensar que estamos en presencia de una simple servidumbre de paso a favor de determinadas fincas, pues así figura en las Notas Simples del Registro de la Propiedad aportadas, y también porque de acuerdo con las conclusiones del “ **Estudio documental del - Camino de..., situado en el término municipal de... (Toledo)**”, presentado por el Ingeniero Agrónomo D..., a instancia del Ayuntamiento de..., “*el trazado de dicho camino recorre el terreno de una única finca, comunica la..., de la que toma su nombre, con el “Camino de...” y con el “Camino de...”, y si dicho camino no existiera se podría acceder a los mismos lugares*”.

No obstante, el mencionado estudio documental, deja abierta la posibilidad de que el “Camino de...”, pueda también ser camino público, si se considera que es la



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



continuación de un trazado que recorre parte del..., (Camino de..., Camino del..., Camino...).

Es probable que esta última posibilidad apuntada en el estudio técnico, junto con el hecho de que el titular catastral del mencionado camino de..., sea el Ayuntamiento de..., los posibles testimonios fehacientes que, en la tramitación de un eventual expediente de investigación, pudiera recabar el Ayuntamiento, a ser posible de los miembros de las antiguas Hermandades de Labradores y Ganaderos, Juntas Vecinales, o en su defecto de las personas de más edad del municipio, en el sentido de que el camino de referencia ha sido desde tiempo inmemorial de uso y servicio público para la generalidad de los vecinos y de las gentes que por el mismo transitaban, además del conocimiento o constancia que la propia Corporación pueda tener sobre el uso y consideración del controvertido camino, como integrante, a su vez, de la trama de caminos públicos del municipio, fueran todas ellas, consideradas en su conjunto, pruebas más que suficientes que llevaran a la Corporación a tener dudas razonables sobre la titularidad dominical del Camino de...

Pues bien, en tal caso, a la luz de lo establecido en el Art. 9. 2. del RB, que impone a las Entidades locales el deber de ejercitar las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, y puesto que **los caminos rurales son bienes demaniales imprescriptibles**, tendría la obligación de defenderlo, incoando para ello el correspondiente expediente de investigación en la forma y con los requisitos contemplados en el Art. 45 y siguientes del RB, y a la vista del resultado del mismo, actuar en consecuencia.

Es cuanto tengo el honor de informar, a los simples efectos de que se conozca la opinión jurídica de este Departamento, que someto a otra en derecho mejor fundada, no supliendo en ningún caso a otros informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los oportunos acuerdos.

Toledo, 11 de noviembre de 2011