

# LA DEFENSA VECINAL DE LOS CAMINOS PÚBLICOS ANTE LA INDOLENCIA ADMINISTRATIVA

JORGE AGUDO GONZÁLEZ

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Autónoma de Madrid

DOI: <https://doi.org/10.71296/rarap.397>

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.– II. LA NATURALEZA JURÍDICA Y LA TITULARIDAD DE LOS CAMINOS: CARACTERÍSTICAS DEFINITORIAS: 1. Tipología de caminos desde el punto de vista de su titularidad y su naturaleza jurídica: A) Caminos privados y servidumbres. B) Los caminos públicos locales o vecinales: a) Breve repaso histórico. b) El estado de la legislación y de la jurisprudencia en la actualidad. c) Recapitulación: elementos característicos de los caminos públicos.– III. EL INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES LEGALES PARA CON LA DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS CAMINOS PÚBLICOS.– IV. LA ACCIÓN DE LOS VECINOS FRENTE A LA INDOLENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN TITULAR DE LOS CAMINOS.– V. CONCLUSIONES.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** En los últimos años asistimos a una gran paradoja. En la época del derecho a la «buena administración», se están produciendo situaciones cada vez más frecuentes de «mala administración». Esa situación aumenta en municipios pequeños, muy singularmente, en materias como urbanismo y medio ambiente, pero también en el ámbito de la protección del patrimonio local. Este trabajo aborda tres aspectos vinculados con la «mala administración» del patrimonio público local. Primero, se realiza un análisis de la caracterización jurídica de los caminos públicos que no tienen la calificación de vías pecuarias, con el fin de contribuir a una clara identificación que impida excusar en el desconocimiento su protección frente a usurpaciones. En segundo lugar, recuerda las prerrogativas y los deberes legales de las Administraciones para la defensa y la protección de su patrimonio. Por último, afronta el estudio de las dificultades existentes para la defensa de la caminería pública cuando el municipio titular de los caminos mantiene una actitud pasiva ante la usurpación por terceros. Desde este último punto de vista, se analiza la figura de la sustitución procesal prevista en la legislación de régimen local en la que los vecinos tienen que asumir un papel determinante ante la «mala administración» del patrimonio público.

Palabras clave: caminos públicos vecinales; «mala administración»; prerrogativas y deberes legales; sustitución procesal vecinal.

**ABSTRACT:** In recent years, we have witnessed a great paradox. In an era where the right to «sound administration» is invoked, situations of «mismanagement» are becoming increasingly frequent. This situation is exacerbated in small municipalities, especially in areas such as urban planning and environment, but also in the protection of public real

*state like local pathways. This paper addresses three aspects related to the «mismanagement» of local public pathways. First, it analyzes the legal characterization of local public pathways that are not classified as livestock trails. The aim is a clear identification that prevents the excuse of ignorance regarding their protection. Secondly, it reviews the prerogatives and legal duties of public administrations for the defense and protection of their public real state. Finally, it examines the difficulties in defending public pathways when the municipality maintains a passive attitude in the face of encroachment by third parties. From this last perspective, it analyzes the neighbors' initiative in the place of the municipality provided for in municipal legislation, in which neighbors must assume a decisive role in addressing the «mismanagement» of public real state.*

*Key words: local public pathways; «misadministration»; prerogatives and legal duties; substitution at process by neighbors.*

## I. INTRODUCCIÓN

1. En este estudio se aborda el análisis de los mecanismos de defensa de la caminería pública local, en concreto, cuando el municipio titular de los caminos mantiene una actitud pasiva ante la usurpación por terceros. Para concretar con mayor precisión el objeto de este artículo, es necesario hacer algunas puntualizaciones.

En primer lugar, este trabajo se refiere únicamente a los caminos de dominio público de titularidad municipal, esto es, a los caminos vecinales o locales. Esto excluye a las vías pecuarias, la red de caminería más importante de España. Quedan fuera de este análisis no porque la defensa de las vías pecuarias no haya sufrido embates importantes, todo lo contrario (1), sino por el hecho de que contar con una legislación a nivel estatal que acoge una declaración de demanialidad clara y determinante y con un titular bien definido y obligado a su preservación (2), ha ayudado de forma muy importante a estabilizar su protección y defensa.

La situación es mucho peor en el caso de esos otros caminos públicos, distintos a las vías pecuarias, cuyo titular son las Corporaciones locales. Miles de kilómetros de caminos sin deslindar, sin estar incorporados a los inventarios municipales de bienes, sin acceder al Registro de la Propiedad... muchos caminos con origen remoto y otros muchos con orígenes centenarios en precursoras obras públicas a partir de la segunda mitad del siglo XVIII. Miles de kilómetros de caminería, en definitiva, cuyo titular ha quedado difuminado en el tiempo, más allá de la evidencia, más o menos patente, de un uso público inmemorial.

---

(1) Al respecto, véase J. BERMÚDEZ SÁNCHEZ (2019).

(2) El art. 2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias, establece que: «Las vías pecuarias son bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas...».

**2.** La principal amenaza que acecha a estos caminos públicos es la usurpación y ocupación por terceros (3). En zonas rurales no es infrecuente que un particular se «apodere» de un camino mediante un acto tan simple como el vallado del perímetro de su finca, cortando el acceso a los caminos públicos que atraviesan la propiedad. Otras amenazas son aún más sorprendentes, pues encuentran su origen en quienes legalmente tienen el deber de garantizar el uso público de los caminos. Ante estas situaciones de usurpación, muchas Corporaciones locales titulares, muchas de ellas pequeños municipios sin recursos, hacen gala de una desidia lamentable que contribuye a afianzar las situaciones de usurpación.

Ante estas situaciones, los vecinos tienen pocas alternativas: o requerir al Ayuntamiento para que haga valer las potestades que ostenta para garantizar la defensa del patrimonio público y/o asumir, en sustitución de la Corporación, esa defensa. Esta segunda opción es la única viable en una época con cada vez más frecuentes ejemplos de «mala administración» en la gestión del patrimonio público. La experiencia corrobora que esa realidad funesta es, en muchos casos, motivada por una Administración indolente, cuando no directamente complaciente. En esas circunstancias, o los vecinos se organizan y asumen la carga de defender el patrimonio de todos, o tendrán que asumir que, de ahora en adelante, no van a poder utilizar el camino que sus antepasados, y ellos mismos, siempre habían utilizado.

**3.** El orden de la exposición tratará, por este orden, tres cuestiones. Primera, un análisis de la caracterización jurídica de los caminos públicos que no tienen la calificación de vías pecuarias, con el fin de contribuir a una clara identificación que impida excusar en el desconocimiento su protección frente a usurpaciones. En segundo lugar, se hará un rápido repaso por las prerrogativas y los deberes legales que las Administraciones ostentan para la defensa y la protección de su patrimonio. Por último, ante el fracaso de todas esas acciones, esto es, ante la «mala administración» del patrimonio público, se afronta el estudio de la figura de la sustitución procesal prevista en la legislación de régimen local en la que los vecinos tienen que asumir un papel determinante ante la «mala administración» del patrimonio público.

## **II. LA NATURALEZA JURÍDICA Y LA TITULARIDAD DE LOS CAMINOS: CARACTERÍSTICAS DEFINITORIAS**

### **1. Tipología de caminos desde el punto de vista de su titularidad y su naturaleza jurídica**

De todas las afecciones de la palabra «camino» del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE), es especialmente útil aquella

---

(3) Varios trabajos se han encargado de esta problemática en los últimos años: J. A. GARCÍA-NOBLEJAS VALENTÍ (2024) o J. D. GALLEGO ALCALÁ (2025).

que define a los caminos como la «tierra hollada por donde se transita habitualmente», esto es, la franja de terreno pisada por ser la senda o pista por la que se camina regularmente. Otra afección interesante es la que define a los caminos como la «vía que se construye para transitar» sin que la vía esté asfaltada. Estas dos afecciones de la RAE nos muestran que por «camino» debemos entender la faja o lista de tierra destinada al tránsito ordinario que o bien se abre por el uso constante y permanente —es hollada— por los que van y vienen de un punto a otro, o bien es construido para el mismo fin (4).

Esa definición no puede ser mas extensa. Esto explica que comprenda todas las clases de vías de comunicación sobre tierra con independencia de su denominación —camino, vereda, senda, ronda, cordel, atajo, sendero, trocha, cañada, etc.— (5). Además, las diferencias que los caminos ofrecen en punto a su anchura, longitud o permanencia caben también perfectamente dentro de esa genérica definición. Y lo mismo cabe decir en cuanto a su titularidad pública o privada.

La primera parte de este estudio estará dirigido, precisamente, a encontrar cuáles son los elementos distintivos que, dentro de una definición genérica tan amplia, pudieran servir para distinguir cuándo un camino es público o privado.

## A) Caminos privados y servidumbres

1. La regulación general de los bienes inmuebles del art. 334.1 del Código Civil es también aplicable a los caminos: «Son bienes inmuebles las tierras, edificios, *caminos* y construcciones de todo género adheridas al suelo». En coherencia con la definición de la RAE, los caminos son bienes inmuebles porque son terrenos de paso. Ahora bien, esto no concreta nada sobre su titularidad. Para encontrar un elemento determinante a esos efectos hay que acudir a los

---

(4) En cuanto a la etimología de esta palabra, es discutida. Para algunos la palabra tendría su origen en la voz hebrea *chamak*, que significa caminar. Para otros procedería del árabe, de la palabra *caymun*, que equivaldría a camino. Algunos otros invocan orígenes latinos y se refieren a los términos *campus minor*, porque el camino sería una parte pequeña del campo respecto de la que se destina al cultivo; o bien a los términos *callis magnus*, por ser en grande lo que en pequeño sería una senda trillada por el ganado; también ha habido quienes encontraron en la voz latina *camminus* ese origen, palabra que significa chimenea, pero que evoca la quema de la maleza que permitía abrir el camino y, asimismo, el polvo que se levanta al caminar que imitaría al humo. La etimología que la RAE acepta como preferible es la del latín vulgar *camminus*. Un magnífico estudio en L. ARRAZOLA (1853: 237-238).

(5) A modo de ejemplo, el art. 4.2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, dispone que son compatibles con la denominación general que maneja la ley para clasificar a las vías pecuarias en cañadas, cordeles y veredas, otras denominaciones «de índole consuetudinaria, tales como azagadores, cabañeras, caminos ganaderos, carreradas, galianas, ramales, traviesas y otras que reciban en las demás lenguas españolas oficiales».

arts. 339.1º y 344 del Código Civil en los que se especifica que son bienes de dominio público «los destinados al uso público», entre ellos, los caminos.

Otra legislación en la que se hace alguna consideración accesoria sobre la naturaleza privada o pública de los caminos es la legislación de carreteras. La ahora derogada Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras, acogía una delimitación negativa del concepto de «carretera», excluyendo a los caminos (art. 3). El precepto establecía que no tenían la consideración de «carreteras»: «a) Los caminos de servicio, entendiendo por tales los construidos como elementos auxiliares o complementarios de las actividades específicas de sus titulares; b) Los caminos construidos por las personas privadas con finalidad análoga a los caminos de servicio». Por otro lado, el art. 3.2 de la misma ley disponía la eventual demanialización de esos caminos: «Cuando las circunstancias de los caminos de servicio lo permitan y lo exija el interés general, deberán éstos abrirse al uso público, según su naturaleza y legislación específica. En este caso habrán de observar las normas de utilización y seguridad propias de las carreteras y se aplicará, si procede, la Ley de Expropiación Forzosa a efectos de indemnización».

En la actualidad una regulación similar se encuentra en el art. 2 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, que deroga a la de 1988. El apartado 6º letra a) del art. 2 reitera que «(n)o tendrán la consideración de carreteras ni de elemento funcional de éstas: “los caminos de servicio, entendiendo por tales las vías construidas para facilitar el acceso a las propiedades colindantes o, en general, como elementos auxiliares o complementarios de las actividades específicas de los titulares de dichas propiedades”» (6). Y, siguiendo a su antecesora, el apartado 7º del art. 2 dispone ahora que: «Los caminos de servicio de los que sean titulares personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, deberán abrirse al uso público cuando lo exija el interés general. En este caso se aplicará, si procede, la Ley de Expropiación Forzosa» (7).

La referencia a estos preceptos tiene su importancia, aunque solo sea para corroborar que no son carreteras de dominio público los caminos que prestan

---

(6) A continuación añade: «b) las vías forestales y las vías pecuarias clasificadas como tales por su legislación específica. c) Los viales y caminos de competencia estatal que forman parte del Viario Anexo a la Red de Carreteras del Estado, en los que no será de aplicación obligatoria con carácter general la normativa técnica de carreteras del Ministerio de Fomento, si bien, en tanto dicho Viario Anexo sea de titularidad estatal, estará sujeto a las determinaciones de la presente ley, siendo su gestión competencia del Ministerio de Fomento».

(7) Previsiones similares en la legislación autonómica de carreteras: art. 3.7º y 8º de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid; art. 6.1 de la Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras de Aragón; art. 8.2 de la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía; art. 2.2 de la Ley 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras de Asturias; art. 5.2 de la Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra; art. 2.2 del Decreto Legislativo 2/2009, de 25 de agosto, Texto refundido de la Ley de carreteras de Cataluña.

servicio a actividades o heredades privadas o que hayan sido construidos para la misma finalidad. Por otro lado, la legislación de carreteras también prevé que los caminos se afecten al uso público perdiendo su condición de bien inmueble privado, reiterando así la regla decimonónica del Código Civil.

**2.** Otro supuesto a tener en consideración nos devuelve al Código Civil. Se trata de la regulación de las servidumbres de paso previstas en los arts. 564 a 570 del Código Civil. La servidumbre de paso es un derecho real que permite a una propiedad sin acceso a un camino público —predio dominante— pasar por una finca vecina —predio sirviente—, siempre previa indemnización y estableciendo el paso por el punto menos perjudicial para el predio sirviente y donde la distancia sea menor al camino público más cercano.

El art. 564 establece las reglas básicas para la constitución de una servidumbre de paso:

*«El propietario de una finca o heredad, enclavada entre otras ajenas y sin salida a camino público, tiene derecho a exigir paso por las heredades vecinas, previa la correspondiente indemnización.*

*Si esta servidumbre se constituye de manera que pueda ser continuo su uso para todas las necesidades del predio dominante estableciendo una vía permanente, la indemnización consistirá en el valor del terreno que se ocupe y en el importe de los perjuicios que se causen en el predio sirviente.*

*Cuando se limite al paso necesario para el cultivo de la finca enclavada entre otras y para la extracción de sus cosechas a través del predio sirviente sin vía permanente, la indemnización consistirá en el abono del perjuicio que ocasione este gravamen».*

De la literalidad del Código Civil se puede deducir que la servidumbre de paso puede ser concebida como un camino según la definición de la RAE. Ahora bien, esto no es siempre así. Por ejemplo, esto sucede cuando la servidumbre se caracteriza por ser discontinua, es decir, porque existe un uso intermitente y la servidumbre depende de actos humanos ocasionales o temporales que hacen que no exista una vía permanente. Por tanto, no siempre habrá un camino en sentido estricto, pero esto no excluye que exista una servidumbre no aparente y que ni siquiera tenga signos físicos que la hagan reconocible a simple vista. En definitiva, la servidumbre de paso puede ser un «camino», pero no puede ser calificada como un camino privado *strictu sensu*, sino como un derecho real que grava a un bien inmueble privado (8).

---

(8) Esto las diferencia de las «serventías» del Derecho Civil gallego. El art. 76 de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho Civil de Galicia, dice así: «La serventía es el paso o camino privado de titularidad común y sin asignación de cuotas, cualquiera que sea lo que cada uno de los usuarios o causantes hubiera cedido para su constitución, que se encuentra establecido sobre la propiedad no exclusiva de los colindantes y que tienen derecho a usar, disfrutar y poseer en común a efectos de paso y servicio de los predios».

**3.** Estas referencias normativas básicas de nuestro ordenamiento nos permiten deducir qué *características* son las *definitorias de un camino privado*. Obsérvese que los primeros elementos mencionados son determinantes y condicionantes de los posteriores:

1ª) La funcionalidad del camino está adscrita o destinada a fines exclusiva y estrictamente privados, en la medida en que no responde a ninguna necesidad objetiva de la colectividad. Es decir, es construido para ventaja o comodidad del predio privado.

2ª) Es construido y mantenido por el particular titular en términos ajustados a sus necesidades y para lograr sus objetivos de aprovechamiento. Son caminos cuya expresión física varía, pero suelen ocupar el espacio estrictamente necesario para facilitar el aprovechamiento de la heredad, restando el menor espacio posible a la tierra productiva. En buena lógica económica, un camino destinado al uso privativo de una finca puede ser concebido como la estricta expresión de aquello que es necesario para optimizar la explotación y ganar en eficiencia. También, como luego se dirá, no tiene por qué ser necesariamente así.

3ª) El derecho de paso o tránsito no es general, sino siempre limitado al propio servicio o al de un grupo restringido de usuarios. En todo caso, el uso depende del dueño de la finca y puede estar condicionado por títulos privados —contratos, tolerancias o servidumbres—.

4ª) Condicionado por todo lo anterior, la morfología del camino se ajusta a las necesidades privadas:

- i) En cuanto a su ubicación, los caminos se integran en el perímetro de las fincas a las que dan servicio, de modo que su trazado no va más allá —«nacen» y «mueren» dentro de la finca a la que prestan su servicio— (9); esto no quiere decir que los caminos privados no

---

(9) Precisamente utiliza ese dato la interesante sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 18) n° 243/2017, de 6 de julio (Rec.- 334/2017), que se pronuncia sobre una acción reivindicatoria de dominio contra el Ayuntamiento de Boadilla del Monte (Madrid). El consistorio había procedido a inscribir en el Registro —por la vía del art. 206 de la Ley Hipotecaria— una serie de fincas que se identificaban con diversos caminos que transcurrían por el interior de la finca rústica titularidad de los demandantes. El Ayuntamiento esgrimió, entre otros argumentos, que los caminos habían sido empleados desde tiempo inmemorial por los vecinos de la localidad para transitar entre municipios cercanos. Sin embargo, tanto el Juzgado de Primera Instancia, como la Audiencia Provincial de Madrid después, consideraron que el cambio de titularidad catastral y la inscripción registral —ambas actuaciones efectuadas en los prolegómenos del inicio de la *litis*— no bastaban para enervar el hecho de que el Ayuntamiento no fuera capaz de acreditar la realización de ninguna actuación fáctica ni jurídica sobre los caminos prácticamente hasta ese momento. La Audiencia asevera que el Ayuntamiento comenzó a arrogarse la titularidad de los caminos en el año 2007 y que, a partir de entonces, comienza a ejecutar actos tendentes a

puedan conectar con otros caminos públicos o privados, esto es, el trazado puede enlazar con otros caminos de fincas adyacentes y/o conectar con caminos públicos.

- ii) Respecto a su trazado y a su anchura, están muy condicionados por la actividad del predio. Como ya se ha dicho, lo habitual es que estos caminos sigan un trazado y tengan la anchura necesaria que permita comunicar lugares y construcciones dentro de dicho perímetro —una casa, un almacén, un depósito, las tierras de cultivo, un pozo...—, así como que facilite las labores a desarrollar en la finca —entrada de maquinaria, maniobras en las labores de cosecha, etc.—. Ahora bien, el trazado y la anchura de un camino privado se adapta al uso, y no es lo mismo un camino de uso agrícola —donde la lógica económica puede optimizar itinerarios y anchuras—, que un camino privado para el paseo y disfrute de una heredad. Tampoco tienen por qué ser lo mismo un camino de uso exclusivo, que otro de uso compartido o que enlaza determinados caminos privados y que son utilizados por un reducido número de individuos.

## **B) Los caminos públicos locales o vecinales**

### **a) Breve repaso histórico**

**1.** Los caminos, como todos los bienes comunes, fueron considerados a partir del siglo XIX como cosas públicas. Esa consideración tuvo su traslado definitivo al art. 339.1º del Código Civil, en el que se establece que son bienes de dominio público «los destinados al uso público, como los *caminos*...». Más

---

colmatar, *contra factum*, su pretendida condición de titular de los caminos: «*La recurrente funda su primer motivo de recurso, fundamento tercero del mismo, haciendo supuesto de la cuestión al afirmar que “desde tiempo inmemorial” los caminos han sido utilizados por los vecinos como paso entre distintas localidades y que los demandantes no lo han impedido hasta el año 2013, ignorando esta Sala el fundamento de tales afirmaciones (...), sin que por tanto conste acreditada la pretendida posesión o uso inmemorial de tales caminos, que siempre se han encontrado en el interior de la finca registral 643, nunca inventariados a favor del municipio y nunca inscritos sino hasta 2014 y por la vía del art. 206 LH, con las limitaciones que de ello se derivan*».

En concreto, la sentencia de la Audiencia Provincial concluye que, de la prueba documental y testifical practicada, cabe inferir que el consistorio municipal sólo empezó a realizar actos a título de dueño sobre los caminos tras la finalización de un expediente de subsanación de discrepancias catastrales y procedió, algún tiempo después, a la inscripción de los caminos en el Registro de la Propiedad, sin que ello resultase suficiente para adjudicar al consistorio la condición de *dominus* de los caminos controvertidos. Para la sentencia la inscripción ex art. 206 de la Ley Hipotecaria no puede convalidar la inequívoca conclusión a la que lleva el análisis del resto de pruebas y de las circunstancias históricas de la finca.



específicamente, el art. 344 del Código Civil reitera que «son bienes de uso público» en los pueblos, los «*caminos vecinales*» (10).

El Código Civil concretó sistemáticamente una realidad que había sido reconocida desde siglos atrás (11), pues los caminos son una necesidad de toda comunidad humana (12). Hay caminos con origen remoto (13); muchos fueron abiertos por el paso constante y permanente —hollandando el terreno—, buscando comunicar dos lugares por las vías de paso naturales. Desde el origen de los tiempos los seres humanos buscaron la vía más sencilla para sus comunicaciones, guiándose por los lugares que el mismo terreno les indicaba y, en muchos casos, iban «abriendo camino» limitándose a remover algunos obstáculos materiales y a habilitar algunos pasos (14). Sin embargo, con el advenimiento del Estado moderno, a partir de la Ilustración, el conocimiento técnico de la revolución científica es aplicado a las obras públicas y el hombre ya no procura lo más fácil, sino lo más conveniente, lo más cómodo y lo más rápido.

---

(10) Uno de los grandes juristas de la época, V. SANTAMARÍA DE PAREDES (1891: 551), afirmaría con exactitud que: «Son los caminos bienes del dominio público de la Nación, la Provincia ó el Municipio, y de aprovechamiento común. Desde antiguo se les ha reconocido esta naturaleza de bienes públicos, así como su cualidad de imprescriptibles». Es interesante observar la evolución dogmática administrativa que se trasluce por el paso del tiempo. Tan solo unos años antes del Código Civil, otro gran jurista como M. COLMEIRO (1876: 40), manejaba una terminología civilista menos depurada afirmando que los caminos son «cosas públicas».

(11) La declaración del carácter «público» de los caminos es muy anterior. Las Partidas —Ley 6ª Título XXVIII— proclamaban que «Los caminos públicos son comunes á todos los hombres, pudiendo usar de ellos tanto los estrangeros como los naturales y moradores del pais», y —Ley 7ª Título XXIX— que «Los caminos, que son de uso comun de una ciudad, villa ú otro lugar, no pueden ser ganados por tiempo por hombre alguno».

(12) M. COLMEIRO (1876: 40) afirmaba la importancia de los caminos «ya se vea en ellos un medio de circulacion y un elemento de riqueza y prosperidad, ó ya se consideren como instrumentos necesarios de acción social. Sin comunicaciones breves, fáciles y económicas, el comercio que alimenta la agricultura y la industria, cambiando géneros por frutos y conduciendo unos y otros desde los focos de produccion hasta los centros de consumo, languidece y muere. Los ciudadanos mal pueden ejercitar sus derechos, ni demandar justicia, ni implorar la protección de las autoridades distantes en favor d esus personal y haciendas. El Gobierno, aislado en medio de la nación, ni ve, ni oye, ni es obedecido...».

(13) Merece la pena la lectura de L. ARRAZOLA (1853: 275 y ss.), quien hace un repaso histórico de la creación y generación de caminos desde época prerromana. Sólo un dato: bajo la dominación romana «se llegaron á formar en la península por los romanos hasta 7700 millas de caminos». Más recientemente, también hacen un completo repaso M. DIAGO HERNANDO y M. Á. LADERO QUESADA (2009).

(14) El término «ruta», del latín *via rupta*, es expresivo de esta idea. Piénsese que la noción «abrir camino» encaja bien con el significado etimológico que alude al acto de abrir un paso. De hecho, el diccionario de la RAE define al concepto «ruta» como «perteneiente o relativo a un camino», «dirección y descripción de un camino con expresión de los lugares, accidentes, paradas, que existen a lo largo de él» o como «ruta que se sigue para llegar a un lugar».

**2.** Es interesante observar que la cristalización de la relación entre bien de dominio público, obra pública y uso público se articula, precisamente, a partir de la construcción y mejora de los caminos. La intervención pública en materia de obras —luego llamadas públicas— durante el siglo XVIII está presidida por la idea de fomento. El Estado moderno en ciernes adquiere la conciencia de hacer canales, faros, puertos y, sobre todo, caminos (15). A partir de mediados del siglo XVIII la monarquía toma conciencia de la necesidad de construir caminos y de la conservación de los existentes. Esto se materializa en la primera legislación general de caminos, sobre todo a partir del reinado de Carlos III —Real Decreto de 10 de junio de 1761 (plan radial de carreteras de conexión con Madrid), Ordenanza de Intendentes Corregidores de 1749, Real Resolución de 1762, Orden de 16 de enero de 1769, Cédula de 1 de noviembre de 1772, Real Decreto de 8 de octubre de 1778, Reales Órdenes de junio de 1785, Real Orden de 22 de abril de 1786, Instrucción de Corregidores de 1788, etc.— (16).

La obra pública inspira buena parte de la regulación del siglo XIX y de comienzos del XX. Al mismo tiempo, se va configurando una Administración caminera con la Dirección General de Caminos, así como con la creación del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos en 1836. La naciente Administración pública instituye y sostiene escuelas especiales para formar ingenieros a cuya pericia se confía la dirección de las carreteras y caminos. Estas escuelas son la prueba evidente de la importancia de los caminos en el Estado moderno y cómo se ha de confiar este ramo de la Administración a reglas técnicas que gobiernan la redacción de los proyectos. Esa construcción

---

(15) T. M. FERNÁNDEZ DE MESA (1755: 25) lo describía magistralmente: «... una Monarquía sin cómodos caminos es, una nave sin remos, un ave sin alas y un cuerpo paralítico, en que no puede correr como conviene el juego del gobierno y la economía». La importancia de los caminos crece, por tanto, en la medida en que se toma conciencia de que no sólo son un instrumento capital de vertebración y unión, sino también son vías para el aumento de la agricultura y el comercio. Un siglo más tarde esta misma idea se repite en el preámbulo de la Ley de 22 de julio de 1855, Ley MOYANO, en la que se reproducen algunas consideraciones de una consulta de 9 de septiembre de 1849, elaborada por Don Antonio de los Ríos Rosas, a la sazón Oficial del Consejo, en la que se llamaba la atención sobre el fracaso en la construcción de las carreteras provinciales y locales. El preámbulo hace hincapié en que el Estado asumiera el protagonismo en su ejecución y se decía que «las comunicaciones interiores son la vida de los pueblos. Sin ellas no pueden desarrollarse ni prosperar la agricultura, la industria y el comercio». Citado por J. L. MARTÍNEZ-CARDÓS RUIZ (2021: 140 y ss.).

(16) Sobre todo esto, una fuente de conocimiento impresionante es la obra de L. ARRÁZOLA (1848-1872). Las citas son recogidas del repaso de toda la legislación sobre caminos que hace en el volumen 7 (1853: 285 y ss.). Como bien dice el autor (p. 287): «Tantas disposiciones sobre diferentes objetos en un mismo reinado, suponen un sistema de fomento de los caminos y asiduidad en su realización». Recientemente, puede consultarse J. HURTADO DE MOLINA DELGADO (2023) con un análisis de la normativa del siglo XVIII.

de una administración burocratizada y técnica va de la mano de un auténtico sistema viario gracias a la introducción de la idea de planificación (17) y a la aprobación de distintos regímenes jurídicos aplicables según la categoría de las carreteras y caminos, orientados, en todo caso, al aseguramiento de su construcción, conservación y financiación.

La construcción y conservación de los caminos, según su importancia, podía corresponder a cualquiera de los niveles administrativos —Estado, provincias y pueblos—. En el ámbito de los caminos rurales y vecinales, la intervención en la materia de los municipios tuvo su reflejo tanto en la legislación de obras públicas (18), como en la incipiente legislación local, reconociéndose

---

(17) Véase J. L. MARTÍNEZ-CARDÓS RUIZ (2021: 140 y ss.).

(18) En la Instrucción para promover y ejecutar las obras públicas, aprobada por Real Decreto de 10 de octubre de 1845, se observa ya una conexión clara entre los caminos y las necesidades generales como elemento definitorio de toda «obra de utilidad pública» u obra pública sin más. En concreto, el Real Decreto de 1845 consideraba como tal obra pública a los «caminos de todas clases (...) y cualesquiera otras construcciones que se ejecuten para satisfacer objetos de necesidad o conveniencia general» (art. 1). Como se consideran «obras públicas los caminos de todas clases», es evidente que tenían esa calificación todos los caminos cuya obra costeara el Estado, pero también las ejecutadas por las provincias y los pueblos.

Esa apreciación es igualmente reconocible en el viejo Real Decreto y reglamento sobre la construcción, conservación y mejora de los caminos vecinales de 1848. El reglamento de 1848, en lo atinente a la designación y definición de los caminos, tenía una intención homogeneizadora evidente, superando la diversidad de denominaciones imperante. El reglamento estableció una doble categoría de caminos vecinales que definía a partir de su funcionalidad social y económica. El art. 1 establecía que los caminos vecinales se denominarían en lo sucesivo caminos vecinales de «primero y segundo orden», según «su frecuentación e importancia»: «Son caminos vecinales de segundo orden, los que interesando á dos ó mas pueblos á la vez, son no obstante poco frecuentados por carecer de un objeto especial que les dé importancia»; y «Son caminos vecinales de primer orden los que por conducir á un mercado, á una carretera nacional ó provincial, á la capital del distrito judicial ó electoral, ó por cualquiera otra circunstancia, interesen á varios pueblos á un tiempo, y sean de un tránsito activo y frecuente».

La Instrucción dirigida a los Jefes Políticos para la ejecución del citado Real Decreto añadía algo muy interesante a los efectos de concretar esa funcionalidad socio-económica y la debida clasificación de los caminos vecinales: «... el de atribuir la cualidad de camino de primer orden á uno cualquiera por el solo hecho, por ejemplo, de conducir á la capital del partido; porque si bien es cierto que esta tiene siempre su importancia judicial, y en algunas épocas su utilidad electoral, lo es también que otro pueblo, en cuyas inmediaciones haya un puente, una barca, un canal, un mercado, un puerto ó una industria considerable, pueda ser mas interesante, considerado bajo el aspecto de la viabilidad». En fin, la relevancia colectiva no sólo se definía porque el camino pudiera unir localidades con importancia administrativa, sino también por conectar un pueblo con «una barca» o «un mercado» —así literalmente el propio Real Decreto de 1848—, lo que muestra la función de conexión de los caminos vecinales con lugares de uso y relevancia colectiva.

La Ley de caminos vecinales de 24 de abril de 1849 reguló, en la línea del precedente Real Decreto de 1848, la construcción, conservación y mejora de los caminos vecinales «de cargo del pueblo ó pueblos inmediatamente interesados». La ley vino a cubrir la laguna legal

tempranamente las competencias municipales sobre caminos vecinales, tanto para su construcción —obra pública—, como para el mantenimiento y conservación de los existentes (19).

---

existente en torno a la regulación de los medios para proveer la necesidad de construir y mejorar los caminos vecinales —así el preámbulo del Real Decreto de 1848—. En la Ley de 1849 no se prevé la distinción entre caminos de primer y segundo orden, pero sí las bases para determinar el trazado y la anchura de los caminos —cifrada en un máximo de 18 pies de Burgos— y que son similares a los instaurados en 1848. Hay que entender, por otro lado, que estos caminos vecinales no se podían confundir con las «carreteras locales». A estas últimas se refiere el art. 5 de la Ley de Carreteras de 1855 como «aquellas que algunos pueblos interesados de una ó mas provincias promueven y ejecutan asociados para un objeto de utilidad común». En cualquier caso, cáigase en la cuenta de la mención a la «utilidad común» como concepto incipiente del uso público como elemento finalista determinante de la afectación al dominio público.

Siguiendo con la exposición de la legislación histórica en la materia, y en el contexto desamortizador de la época, recién entrada en vigor la Ley MADDOZ, el art. 8 de la Ley de 6 de mayo de 1855 dispuso algo que corroboraba la imprescriptibilidad de los caminos al señalar que «en ningún caso podrán legitimarse las roturaciones hechas en los ejidos de los pueblos, caminos, cañadas, veredas, pasos, abrevaderos y demás servidumbres». Asimismo, el art. 4 de la Ley de Obras Públicas de 1877 también calificó a los denominados caminos «ordinarios» como obras públicas «de general uso y aprovechamiento». Caminos «ordinarios» que, por contraposición a los «caminos de hierro», podían estar a cargo de los municipios (art. 6): «La construcción y conservación de los caminos vecinales incluidos en el plan de los que deban costearse con fondos municipales». En fin, la calificación demanial de los caminos vecinales, todavía en construcción dogmática en la época, ya trasluce con toda claridad.

A partir de estos precedentes, desde principios del siglo XX el concepto de camino público se entendió como camino vecinal y, concretamente, y en la línea de los precedentes normativos ya citados, en función de los lugares que esas vías públicas comunicaban. Así se recogía ya en la Ley de caminos vecinales de 30 de julio de 1904 y el Reglamento de 16 de mayo de 1905, sustituida posteriormente por la Ley de caminos vecinales de 29 de junio de 1911 y junto a su Reglamento de 23 de julio de 1911. En las citadas normas se definían los caminos vecinales como aquellos que enlazaban un pueblo con otro, o con una estación de ferrocarril, un puerto, una cala o embarcadero, un mercado, una carretera u otro camino vecinal, así como los que dentro de un municipio enlazan las cabezas de partido del mismo con los suburbios caso de separación mayor de dos kilómetros.

(19) Así se constata en la legislación de régimen local, ya en el art. 19 de 3 de febrero de 1823, para el gobierno económico-político de las provincias, en el que se disponía lo siguiente: «Los ayuntamientos han de cuidar de la construcción y conservación de los caminos rurales y de travesía de su territorio». Luego el art. 20 establecía que correspondía a lo ayuntamientos el cuidado de dar aviso a la diputación provincial «de cuanto creyese digno de su atención» en relación con los caminos «del pueblo por donde pasaren ó adonde se extendieren».

Esta previsión se reitera posteriormente. Así, en el art. 48.4º párrafo IV del Real Decreto de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los ayuntamientos del Reino, que, entre las facultades y obligaciones de los ayuntamientos, incluía la de cuidar «Del buen estado de los caminos vecinales, puentes y comunicaciones con los pueblos limítrofes». O bien en el art. 61.4º de la Ley de 14 de julio de 1840, de organización y atribuciones de los ayuntamientos, otorgando la atribución siguiente: «La construcción, conservación y reparación de los caminos

**3.** Los caminos vecinales pueden ser el resultado de una acción humana programada —un proyecto de obras—, pero también han sido el resultado de un proceso histórico en el que el tránsito habitual por una ruta determinada va hollando el terreno. Por este motivo, la naturaleza demanial de los caminos ha estado vinculada a procesos históricos —camino inmemoriales— y otros más modernos —obras públicas— que constatan la función socio-económica que cumplen y han cumplido los caminos. Esa relevancia social y económica es la que justifica que hayan sido considerados bienes comunes o de uso público, sin solución de continuidad, desde Las Partidas. Más tarde, la legislación del siglo XIX se encargaría de perfilar definitivamente su calificación como bienes afectos a un uso público y, por tanto, como bienes demaniales —ex art. 339.1º del Código Civil—.

## **b) El estado de la legislación y de la jurisprudencia en la actualidad**

**1.** La legislación vigente mantiene la misma calificación demanial siguiendo los precedentes analizados. La legislación de régimen local atribuye la titularidad de los caminos locales o vecinales a las Corporaciones municipales.

---

y veredas, puentes y pontones vecinales y transversales». En términos idénticos, el art. 80.3º de la Ley de 8 de enero de 1845, de organización y atribuciones de los ayuntamientos.

El art. 67.1.I de la Ley municipal de 20 de agosto de 1870 otorgó la competencia exclusiva a los ayuntamientos para la «apertura» de «toda clase de vías de comunicación». Asimismo, el art. 75 prevé que: «Los ayuntamientos pueden formar entre sí y con los inmediatos asociaciones y comunidades para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés». En términos parecidos el art. 72.1º.1 de la Ley municipal y provincial de 2 de octubre de 1877 otorgando también competencia exclusiva a los ayuntamientos para la «apertura» de «toda clase de vías de comunicación». El art. 72.3º, párrafo II, también impuso como obligación de los ayuntamientos «la composición y conservación de los caminos vecinales».

Entrados ya en el siglo XX, el art. 216.1º del Estatuto municipal, de 8 de marzo de 1924, previó entre los «servicios comunales obligatorios», la «conservación y arreglo de la vía pública». Por primera vez, entre las competencias generales de los municipios, no se prevén los caminos expresamente. Con posterioridad, el art. 243.a) de la Ley de 17 de julio de 1945, texto articulado de la Ley de Régimen local, otorgó esta competencia tradicional de los ayuntamientos a la Administración provincial, en concreto, la competencia para la «construcción y conservación de caminos y vías locales y comarcales». Ahora bien, en el marco de la «cooperación provincial a los servicios municipales», el art. 258.1 disponía que: «Para la construcción de caminos vecinales, la Provincia recibirá del Estado una subvención anual, mientras se considere necesario». Asimismo, el art. 282.1 establecía que eran «bienes de uso público provincial» los de aprovechamiento general, como «camino, puentes, canales y otros análogos». Sin embargo, en relación con las entidades locales menores, el art. 107.b) les confería la competencia de «policía de caminos rurales». Igualmente, se atribuía al Alcalde pedáneo la función de «vigilar la conservación de caminos rurales» (art. 124.d). Todo ello será mantenido en el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953, aprobado por Ley de 24 de junio de 1955.

Siguiendo al Código Civil y a los precedentes normativos posteriores, la normativa pierde el carácter descriptivo de sus precedentes legales, limitándose a asumir el dato jurídico de la afectación al uso público como acto jurídico determinante de la naturaleza demanial de los caminos. Así se reitera en el art. 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 (TRLR): «Son bienes de uso público local los caminos...». En idéntico sentido, el art. 3.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) (20).

Algunas otras aportaciones destacadas en este sentido se han acogido en la legislación autonómica. En algunas leyes de carreteras se incluyen referencias expresas a los caminos públicos, aunque no necesariamente como bienes demaniales municipales (21). En otras CCAA se acoge una completa regulación de la red de caminos públicos, cuya titularidad, de nuevo, no se atribuye en exclusiva a las entidades municipales (22). En cualquier caso, en todas ellas

---

(20) Esto mismo se reitera en legislación de bienes de las entidades locales de las CCAA. Así, por ejemplo, en el art. 3.2 del Decreto 18/2006, de 24 de enero, de Andalucía.

(21) En este sentido, por ejemplo, el art. 3.1.b) de la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de carreteras de la Comunidad Valenciana: «1. El Sistema Viario está compuesto por las siguientes clases de vías: b) Caminos de dominio público de cualquier clase aptos, al menos, para el tránsito rodado». En términos parecidos, el art. 1.3 de la Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de Carreteras y Caminos de Castilla-La Mancha, o el art. 1.3 de la Ley 7/1995, de 27 de abril, de Carreteras de Extremadura. El art. 9.3 de la Ley 6/1991 de la Comunidad Valenciana luego aclara que: «La titularidad de los caminos de dominio público podrá corresponder tanto a las Entidades Locales en cuyos términos municipales se encuentren ubicados como a las demás administraciones y organismos públicos».

(22) El art. 6.1.a) de la Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras de Aragón, define los caminos por exclusión al concepto de «carretera»: «Las vías que tengan la consideración de caminos municipales, así como todas aquellas que, sirviendo a la finalidad de la circulación y siendo de titularidad de alguna Administración pública, no sean susceptibles de ser incluidas en el concepto de carreteras establecido en el artículo 3 de la presente Ley». El apartado 2º del mismo art. 6 añade: «A efectos de lo establecido en el epígrafe a) del apartado anterior, tendrán la consideración de caminos las vías de comunicación que, de modo prioritario, cubran las necesidades de tráfico generado en las áreas rurales, dando servicio a los predios agrarios». Por último, el apartado 4º establece que los caminos del epígrafe a), «estén o no abiertos permanentemente al uso público», serán de competencia de la correspondiente entidad local, pero «siendo únicamente de competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón cuando su titularidad fuese de fecha anterior a la de la entrada en vigor de la presente ley y sin perjuicio de los caminos cuya titularidad corresponda a otra Administración distinta de las citadas».

La Comunidad de Extremadura es una de las pocas que ha aprobado una ley de caminos públicos, la Ley 12/2001, de 15 de noviembre, de Caminos Públicos, hoy derogada por la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura. En términos generales, la regulación no ha variado sustancialmente. El art. 170 de la vigente ley define a los «caminos» de una forma bastante amplia: «Los caminos rurales son las vías públicas de comunicación terrestre de

el destino al uso público sigue siendo el elemento definidor determinante, sin perjuicio de que en algunas de esas normas autonómicas se concrete ese uso público en función de las necesidades de las áreas rurales, esto es, en dar servicio a núcleos de población o a predios agrícolas y forestales (23).

**2.** La jurisprudencia también se ha pronunciado sobre la naturaleza demanial de los caminos. En la jurisprudencia se destaca, como no podía ser de otra manera, el destino al uso público del camino y, en ese sentido, se presta especial atención a la función de acceso o de conector entre lugares que satisfacen los caminos abiertos al uso común general.

Una vieja jurisprudencia se encargó de interpretar generosamente la caracterización de este tipo de bienes públicos, considerando que los caminos públicos son «... espacios o lugares públicos por el que las personas deambulen o

---

dominio y uso público que cubran las necesidades de acceso generadas en las áreas rurales, bien dando servicio a núcleos de población o a los predios agrícolas o forestales, incluyendo en su concepto la plataforma, el material del firme, las cunetas, las obras de fábrica, los desmontes, los terraplenes y las obras e instalaciones auxiliares que como tal se cataloguen (fuentes, abrevaderos, muros de piedra, descansaderos, etc., así como otros elementos de interés histórico y etnográficos; siempre que estos no resulten de propiedad privada) y que, por no reunir las características técnicas y requisitos para el tráfico general de vehículos automóviles, no puedan clasificarse como carreteras. Dentro del concepto de caminos públicos, se incluyen los caminos y pistas forestales, incluidos en el dominio público forestal, de los montes propios de la Comunidad Autónoma y de los incluidos en el catálogo de Montes de Utilidad Pública, si bien se regirán por lo dispuesto en la legislación forestal». Siguiendo a su antecedente legislativo, el art. 172 establece una clasificación de caminos distinguiendo entre la «Red primaria de caminos rurales» —de titularidad de las Diputaciones Provinciales o municipal (art. 173.1.a)—, la «Red secundaria de caminos rurales» —de titularidad municipal (art. 173.1.b)— y la «Red de caminos forestales» —de titularidad de la entidad propietaria del monte público por el que transcurran (art. 173.1.c)—.

Otra Comunidad Autónoma que ha aprobado una ley de caminos públicos es Baleares. La Ley 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca, define en su art. 3.a) los «caminos públicos» como «las vías de comunicación terrestre de cualquier tipología, de dominio público, ubicadas mayoritariamente en suelo rústico que cubren las necesidades de acceso a las áreas rurales, de comunicación con la costa, con núcleos de población o lugares de interés general». El art. 4.4 dispone, además, que: «Los caminos públicos se entienden de titularidad municipal salvo prueba en contrario».

También merece ser citado el Decreto 11/2005, de 15 de febrero, por el que se crea la Red Canaria de Senderos. Su art. 2 define el término «sendero» como el «itinerario, tradicional o no, en forma de caminos, sendas, pistas o cañadas de titularidad pública local, de uso pedestre, a través del cual se pueden visitar lugares considerados de interés paisajístico, ambiental, cultural, histórico, religioso, turístico o social».

(23) Un caso particular es el del Camí de Cavalls de Menorca vial o paso público, libre y gratuito, cuya titularidad se atribuye al Consejo Insular de Menorca. Este camino fue utilizado fundamentalmente como un vial de trazado perimetral en toda la isla de Menorca con una finalidad básica de defensa. El art. 2 de la Ley 13/2000, de 21 de diciembre, del Camí de Cavalls de Menorca, establece que su naturaleza jurídica es el de una «servidumbre pública de tránsito y, en consecuencia, es libre, público, de acceso y utilización gratuitos».

se desplacen de un lugar, aunque no tengan carácter de camino o carretera con criterio administrativo, como plazas, parques, jardines, vías pecuarias, e incluso fluviales, independientemente de su anchura y de las condiciones de policía o urbanización que puedan tener a otros efectos, y de que en ellos estén instalados o se presten todos los servicios municipales y los de alumbrado, afirmado y encintado de las aceras» (SSTS de 8 de marzo de 1922 y luego otra de 29 de marzo de 1977). Con posterioridad, por ejemplo, una STS de la Sala 3ª de 7 de mayo de 1987 (Rec.– 542/1985) que declararía que los caminos tienen la condición de públicos «al servir de acceso a un lugar como es el mencionado santuario, tiene una finalidad pública indiscutible, que sirve de impronta a la propia naturaleza jurídica del camino». En esa misma dirección, la STS de 29 de septiembre de 1989 (Rec.– 255/1984) afirmando la demanialidad de un camino rural porque se había acreditado «el carácter de bien de uso público» de un camino que es «paso o acceso de un lugar a otro».

Pero, sin lugar a duda, la sentencia que mejor contempla y sintetiza los elementos fácticos y jurídicos característicos de los caminos vecinales es una STS de 3 de julio de 1961, Sala 4ª (24). La sentencia ordena toda una serie de notas que califican a un camino rural como dominio público. La primera y fundamental, que el camino esté abierto al uso público: «Es de tener presente que para que un camino rural sea de dominio público —o, más concretamente, en este caso, un bien municipal de dominio público— no es necesario que tal vía tenga, por su origen y condiciones de sostenimiento, las características de una obra pública, a la que haya que aplicar la especial legislación sobre carreteras o caminos vecinales; pues tanto el Código Civil, en su artículo 339, como la Ley de Administración Local, en su artículo 184, como el Reglamento de bienes de Entidades locales ds 27 de mayo de 1955, en sus artículos 2.º y 3.º, indican que basta que dichas vías sean de uso público y su conservación y policía de la competencia municipal». En segundo lugar, la constatación de ese uso público desde tiempos inmemoriales gracias a evidencias diversas como «la existencia y el uso público inmemoriales de tal camino, acreditados testificalmente y por el Catastro topográfico-parcelario». Todo ello, en tercer lugar, sin perjuicio de que el camino no esté inventariado (25), o bien que «en el plano geométrico levantado en 1900 no figure el camino en cuestión» (26). Por último, y en la línea de las anteriores sentencias citadas, también se alude al trazado del camino: «... el hecho de que el camino de uso público pase

(24) Citada por J. M. BOQUERA OLIVER y S. ORTOLÁ NAVARRO (1962: 241-242).

(25) Lo que se justifica «en gracia a los inveterados y paulatinos surgimiento y ejercicio de las modestas vías rurales de este tipo».

(26) Pues, se aclara, «como hace notar la Dirección General del Instituto Geográfico y Catastral, “pueden no figurar los que, aun siendo de carácter público, sólo sirvan para dar salida a productos y otros servicios particulares de las fincas a que dan acceso”».



*por más de un término municipal, ya que cada Ayuntamiento ejercitará sus atribuciones sobre la zona correspondiente a su término municipal».*

La jurisprudencia posterior insiste en este tipo de argumentos y añade alguno otro adicional. Por ejemplo, en esa función de conexión entre lugares y sitios públicos se presta atención al trazado del camino, dejando constancia de que el itinerario no termina en una finca privada a la que teóricamente se le daría servicio (27). En otros casos se hace hincapié en la función socio-económica del camino o en el tipo de uso que le caracteriza como vía pública, así como en la confirmación de ese mismo destino desde fechas remotas (28).

---

(27) La STS de 25 de marzo de 1998 (Rec.- 3838/1992) afirma que «1) que el camino cuestionado había venido transcurriendo —y no finaliza allí— por las inmediaciones de la propiedad del recurrente; 2) que venía siendo utilizado libremente por los vecinos del municipio que tenían necesidad de ello; 3) que en fecha reciente se colocaron por este último obstáculos que impedían el libre tránsito por el mismo; 4) que se carece de toda titulación de la que pueda desprenderse su carácter de servidumbre en beneficio exclusivo de determinadas fincas; 5) que figura como vía de comunicación entre los barrios o lugares indicados en el segundo Fundamento de Derecho según la planificación catastral». Igualmente, insiste en esto la STS de 23 de abril de 2001 (Rec.- 3235/1993): «Dicho uso público deriva de los Planos del Catastro referentes a los polígonos números 15 y 16 del término municipal de Santa María de los Llanos. Se observa que el camino atraviesa varias fincas, y esta circunstancia se repite en el nuevo catastro del año 1990. El camino coincide con el señalado en el plano confeccionado por el Instituto Geográfico y Catastral, edición 1942 (...). La diferencia radica en la denominación (...). De dichos planos se desprende que el camino aparece configurado no como una mera vía de servicio que nace y muere dentro de la propia finca de la recurrente, sino que atraviesa varias fincas y distintos términos municipales y está en conexión con otros caminos de uso público (...). Se trata, pues, de un camino de uso general que afecta a otras personas».

O bien, la STS de 2 de diciembre de 1999 (Rec.- 6453/1992) señala que los planos del Instituto Geográfico y Catastral correspondientes al Mapa Nacional Topográfico Parcelario «ponen de relieve cómo el camino objeto de recuperación, en ellos denominado “Camino viejo de San Cipriano a San Andrés”, une aquella población con fincas y parcelas de diversos propietarios, comunicando tales heredades entre sí, por un lado, y facilitando los desplazamientos y la comunicación vecinal entre San Cipriano y San Andrés» y que esos planos «evidencian la existencia de una antigua vía de comunicación que, sin solución de continuidad, trasciende los límites de la finca del recurrente». Del mismo modo se afirma que el planeamiento urbanístico «refuerza la convicción de que el Ayuntamiento ha venido atribuyendo pacíficamente a dicho camino la cualidad de vía de uso público, afectado a las necesidades de comunicación del Municipio».

(28) Por ejemplo, la STS de 25 de enero de 1996 (Rec.- 4273/1991) afirma que «el uso público del camino y su carácter demanial está suficientemente acreditado en el expediente», al resultar patente que «el centeno sembrado en la parte usurpada del camino no germinó adecuadamente por el uso normal del firme para paso de vehículos y carruajes». O bien la STS de 11 de septiembre de 1996 (Rec.- 7983/1991) afirma que el expediente y las pruebas «demuestran claramente la usurpación producida, su carácter reciente, y el uso normal de un camino consolidado y muy antiguo para las labores y el acceso a las distintas fincas de los propietarios limítrofes». Finalmente, la STS de 7 de julio de 1999 (Rec.- 6339/1993) asume la prueba de instancia que revela «como hecho probado que el camino, cuyo acceso

### c) Recapitulación: elementos característicos de los caminos públicos

A la vista de la normativa histórica y vigente y de la jurisprudencia, a mi juicio los requisitos determinantes de la naturaleza demanial de los caminos vecinales o locales son los siguientes:

1º) Son una realidad socio-económica, pues cumplen una *función socio-económica colectiva*. Enlazan pueblos y lugares públicos o de uso abierto al público —embarcaderos, mercados, ermitas e iglesias, molinos...— y son vías de conexión con otras vías de comunicación —vías pecuarias, otros caminos públicos, carreteras...— (29). Las escuelas, la iglesia o la ermita, el molino, el lavadero, el aserradero, el embarcadero y otros lugares de uso y fines colectivos, son lugares a los que siempre se ha llegado a través de caminos abiertos al uso público, aunque esos sitios no fueran estrictamente públicos.

Esa función general y originaria que permitió la consolidación o la construcción de una ruta determinada puede cambiar con el paso del tiempo. Muchos caminos han sido utilizados para trasladar al ganado, o bien permitían el acceso a tierras de labor o a corrientes de agua, pozos, barcas de paso, o bien tenían una connotación religiosa o festiva —procesiones, romerías, peregrinaciones, etc.—. Que la función originaria de los caminos haya podido cambiar con el transcurso del tiempo no tiene ninguna consecuencia: las funciones socio-económicas de los caminos cambian porque también cambian las necesidades y los intereses generales a los que prestan servicio. Esa multifuncionalidad de los caminos permite entender, por tanto, que los caminos pudieron responder a fines particulares como los forestales, los agrícolas o los ganaderos, y a esos fines hoy se les pueden unir otros como los lúdicos, de ocio y turísticos.

2º) Los caminos *son una realidad histórica*, ya que la función socio-económica y el uso público de los caminos se puede acreditar, en muchos casos, desde tiempos inmemoriales. En unos casos los caminos tienen un origen remoto y su naturaleza demanial es el resultado de un proceso histórico de naturaleza inmemorial. En otros tienen un origen centenario y fueron proyectadas y construidas a partir de los planes iniciados en el último tercio del siglo XIX.

---

*habría sido cerrado con una puerta, era de utilización publica inmemorial, como se deduce de los documentos que obran en autos, de la abundante prueba testifical, y de los dictámenes técnicos emitidos».*

(29) La legislación histórica y la jurisprudencia, como hemos visto, han insistido en esa funcionalidad, destacando que los caminos cubren las necesidades de comunicación entre pueblos y son vía de acceso a lugares emblemáticos o a otros caminos. L. ARRAZOLA (1853: 294) lo expresaba con rotundidad: «el fin del camino es comunicar un lugar con otro, que se pueda ir y venir á ambos: luego su carácter ha de consistir en la aptitud para el tránsito público».

Es sorprendente comprobar cómo los caminos vecinales mantienen muchas veces su trazado prácticamente intacto. Estos caminos inmemoriales y centenarios suelen, además, contar con una denominación que, en muchos casos, describe los lugares, los parajes, los pueblos, por los que pasa o que unía. El hecho de encontrar en la documentación, principalmente en cartografía antigua, una denominación de ese tipo que todavía perdura, apunta a que ese camino ha tenido un uso público generalizado desde tiempos inmemoriales y que la memoria colectiva ha permitido su recuerdo y su plasmación posterior en esos documentos.

3º) Son *una realidad geográfica y territorial* topológicamente definible que presenta propiedades concretas en cuanto a su longitud y trazado. Los caminos son una infraestructura territorial, vías de comunicación con la finalidad de posibilitar el tráfico de personas y el tráfico de mercancías. Los caminos son, por esta razón, una parte de una red territorial de comunicaciones cuya naturaleza es intrínsecamente geográfica (30). En algunos casos, el camino surge como una obra pública, pero en otros muchos casos el camino surge por el paso de las gentes a lo largo del tiempo adaptándose a la orografía del terreno, pues la gente deambula por donde es más fácil y sencillo. De hecho, las cartografías nos descubren la adaptación de los caminos a las curvas de nivel: son una «cicatriz» que atraviesa el territorio.

Por ese mismo acoplamiento territorial, los caminos vecinales públicos no son vías con un trazado que se limite a una finca determinada, sino que tienen una longitud mayor y siguen itinerarios que conforman y se adaptan al terreno. En otras palabras, el trazado de estos caminos discurre entre fincas privadas y públicas, pero siempre con una longitud que no culmina en un finca o predio determinado, sino que trasciende de sus lindes para conectar con otros lugares y caminos públicos. Es, además, una realidad física que no queda condicionada por la titularidad de los colindantes. Por ello mismo, un camino público permanece incólume al hecho de que parte de su trazado discorra y pueda cruzar fincas colindantes que, al haber sido adquiridas sucesivamente por un mismo propietario, pudiera decirse que sobrevenidamente dividen una misma finca privada. El cambio de titularidad de los colindantes no afecta a la naturaleza demanial, pues lo relevante es que el camino haya estado y siga abierto al uso vecinal y del público en general, del mismo modo que cualquier transmisión que pudiera incluir como parte de la finca objeto del negocio jurídico a parte de un camino público estaría viciada de nulidad, ya que supondría una quiebra de la inalienabilidad definitorio del demanio público.

Los caminos están «vivos» y del mismo modo que evolucionaron sus usos, también lo hicieron su firme, su ancho y su trazado. Esa misma naturaleza

---

(30) Véase X. CAMPILLO BESSES (2011).

adaptada al territorio y a los usos que les han caracterizado por siglos o décadas es la que lleva a que su dimensión o anchura sea muy variable. Este dato no puede ser considerado como determinante de la naturaleza demanial de un camino. Históricamente esa anchura ha sido utilizada para clasificar a los caminos (31). En otras palabras, las dimensiones del camino pueden ser un elemento tomado por el legislador para determinar a qué clase de camino pertenece y, en consecuencia, para determinar el régimen jurídico de la competencia para su construcción y conservación, pero no es un dato ni a favor, ni en contra de la demanialidad. De hecho, no hay inconveniente alguno en admitir que un camino privado pueda tener igual o mayor anchura que muchos caminos públicos.

4º) *Son una realidad natural y cultural.* Los caminos vecinales son caminos fundamentalmente rurales —porque son rutas por terrenos rústicos— que transitan por espacios con valores naturales y territoriales que dan noticia de las comunidades humanas que los habitaron (32). El entorno de los caminos apoya —aunque no es determinante— su naturaleza demanial. El camino es parte del patrimonio cultural, una entidad cultural significativa no separable del paisaje cultural, y cuyo acceso induce, por tanto, al uso público. Todo ello, además, sin perjuicio de que, en la actualidad, los caminos son, en sí mismos, un elemento del patrimonio cultural de la comunidad, un vestigio «vivo» de lo que fue, pero también un presente que cumple funciones económicas, de ocio y de acceso al medio natural.

Los caminos y el entorno de sus itinerarios son objeto de un conjunto de procesos interactivos, dinámicos y evolutivos que les configura como un patrimonio con entidad socio-económica, cultural y natural. En otras palabras, los caminos son manifestaciones en la naturaleza y de la cultura que forman parte de la historia y que se integran como elementos articuladores del paisaje (33). Entiéndase esta afirmación. Todo camino de uso inmemorial construido como

---

(31) Dependiendo de la anchura, el camino podía ser una carretera nacional, provincial o municipal, o bien un camino vecinal. En la actualidad, por ejemplo, la anchura de las vías pecuarias sirve al art. 4.1 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, para clasificarlas en cañadas, cordeles y veredas.

(32) Al respecto, el trabajo de P. BARRACA DE RAMOS (2024).

(33) Por este motivo, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRDU de 2015), incorpora en el art. 20.2 una norma de aplicación directa que acoge una referencia expresa a los caminos: «Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto (...), en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo».

una obra pública o que tiene un origen remoto es parte de un patrimonio común. Esto no quiere decir que ese camino discorra por parajes de gran valor natural o cultural (34), quiere decir que ese camino es una huella en el territorio de nuestra historia. Por este motivo, no es indiferente el estudio del entorno natural y cultural de los caminos. El territorio, el medio natural y el paisaje por el que discurren son fundamentales para determinar la naturaleza de los caminos. Una configuración territorial, natural y paisajística determinada puede ser significativa o sintomática de un uso colectivo. En otras palabras, no es indiferente por donde discurre un camino, ni si su trazado está acompañado de cursos de agua o de una determinada vegetación (35), o bien si la ruta pasa por lugares que tuvieron, han tenido o tienen un valor histórico y cultural, aparte de económico.

Y 5º) Los caminos son una realidad socio-económica, histórica, geográfica y territorial, natural y cultural, que se concreta en *una realidad estrictamente jurídica* a la que progresivamente el Derecho ha ido otorgando naturaleza jurídica. Precisamente por constituir una realidad física que cumple una función socio-económica desde tiempo inmemoriales, los caminos han estado adscritos a un uso público general, quedando jurídicamente afectos a un uso público que es el destino que les caracteriza y les califica jurídicamente como bien demanial.

El uso común general de estas vías de comunicación puede haber sido manifiesto y evidente durante mucho tiempo, pero, por las circunstancias de las zonas rurales, puede tener en la actualidad un uso menor. Esto no implica una

---

(34) Aunque también puede significar esto. Un buen ejemplo en este sentido es el ya citado Decreto 11/2005, de 15 de febrero, por el que se crea la Red Canaria de Senderos. Este Decreto vincula el sendero a distintos elementos del patrimonio histórico, cultural, natural e inmaterial. Algo similar sucede con la Ley 7/2024 de Patrimonio Cultural de Castilla y León, cuyo art. 20.1.º) define a las «Vías Históricas» como «vías de comunicación de reconocido valor histórico o cultural, cualquiera que sea su naturaleza».

(35) Los caminos de uso público han estado circundados de vegetación arbórea porque desde hace siglos se ha cuidado este extremo. Es interesante una Real Orden de 27 de mayo de 1805 en la que, en el marco de una controversia entre la armada y la dirección de caminos, se resolvió que «se fije en la dirección de caminos el conocimiento de lo relativo al arbolado que á espensas de la misma dirección y de los pueblos se hubiese plantado y plantara para adorno y comodidad de los caminos, puentes y entradas de los pueblos sin intervención de la marina». Léase también la Real Orden Circular de 15 de septiembre de 1828 en la que se ordenaba a «(l)os dueños de propiedades inmediatas á las carreteras reales y caminos ramales, sitios pendientes ó inclinados, no corten árboles contiguos á ellas sin prévia y espresa licencia de la autoridad local respectiva, y obligacion de plantar en el mismo parage tres por cada uno de los que corten, prohibiéndose absolutamente sacar ó arrancar las raíces de los que con estas calidades se cortaren». Un mandato similar en el art. 5 de la Ordenanza para la conservacion y policía de las carreteras generales de 14 de setiembre de 1842: «Los dueños de heredades confinantes con los caminos y en posicion costanera ó pendientes sobre estos, no podrán cortar los árboles en 30 varas de distancia sin licencia de la autoridad local y reconocimiento del ingeniero, y en manera alguna arrancar sus raíces».

desafectación presunta de los caminos, pues el uso público sigue existiendo, aunque, como ya se ha dicho, adaptado a las necesidades de la vida moderna. La jurisprudencia insiste en la prueba de que las personas deambulen o se desplacen de un lugar a otro por esos caminos, no que su uso sea masivo o constante (36). En las zonas rurales es inevitable el desuso de algunos caminos motivado por la desaparición de las actividades agrarias, ganaderas, forestales, cinegéticas, etc., o bien por su sustitución por otras —crece el uso de ocio y turístico en días y épocas determinadas— o por ninguna, con el abandono consiguiente del campo, lo que, en líneas generales, provoca que el uso tradicional sea cada vez menos frecuente. No obstante, el cambio actual del uso público no es concluyente. La demanialidad depende del uso público acreditado o de una finalidad pública indiscutible que, como recuerda la jurisprudencia, es la determinante de la impronta de la naturaleza demanial de los caminos.

La prueba de la demanialidad es muy diferente según se trate de un camino construido como una obra pública o con un uso público inmemorial acreditado o no acreditado (37). La acreditación será sencilla si el camino es el producto de las obras públicas de los siglos XVIII en adelante y quedase constancia documental de su ejecución. No será así si el camino es el resultado del paso constante, frecuente y ordinario a lo largo del tiempo. Ahora bien, recordemos que el origen fáctico —obra pública o utilización inveterada de un terreno como vía— es indiferente para calificar al camino como público. La clave es el uso público.

La constatación de la existencia de un camino abierto al uso común general puede encontrarse con dificultades (38). Sin embargo, pueden encontrarse elementos de juicio determinantes en las bases de datos cartográficas y ortofotos

---

(36) Algunas sentencias, como las SSTs de 25 de marzo de 1998 (Rec.– 3838/1992) o de 2 de diciembre de 1999 (Rec.– 6453/1992), reconocen, respectivamente, el uso público de un camino aunque un testigo afirmara que «nunca fue un simple sendero, si bien muy poco transitado», o bien se reconociera una utilización «ínfima» que no es impedimento para considerar que «el hecho posesorio existe y ello legitima la intervención administrativa».

(37) Al respecto, véase D. SIBINA TOMÀS (2003).

(38) Es interesante poner de relieve que algunas normas de nuestro ordenamiento prevén presunciones favorables a la demanialidad, trasladando la carga de la prueba a quien ponga en duda la naturaleza de dominio público de los caminos. El primer ejemplo es el art. 42.4.II del TRLS de 2015: «Las vías rurales que se encuentren comprendidas en la superficie objeto de expropiación se entenderán de propiedad municipal, salvo prueba en contrario». De forma general mantiene esa presunción *iuris tantum* el art. 4.4 de la Ley 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca. Además, también debemos recordar las normas autonómicas citadas páginas atrás que declaran la titularidad, al menos, de parte de los caminos públicos; en esa dirección, el art. 9.3 de la Ley 6/1991 de la Comunidad Valenciana, el art. 6.4 de la Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras de Aragón, o el art. 173.1.b) de Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura.

abiertas al público en internet (39), sin perjuicio de otras evidencias que, en defecto de inscripciones registrales, inventarios o fichas catastrales, dependen en muchos casos del valor de las testificales de los más veteranos del lugar.

### III. EL INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES LEGALES PARA CON LA DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS CAMINOS PÚBLICOS

1. Tanto la legislación de bienes públicos, como la legislación de régimen local, prevén suficientes mecanismos e instrumentos jurídicos como para impedir la ocupación y cierre de caminos públicos, o bien para su recuperación en caso de que se materialice su usurpación. Son potestades y prerrogativas tan amplias y poderosas que la materialización y consolidación de la ocupación, usurpación o cierre de caminos solamente puede ser resultado de una «mala administración» intolerable.

El art. 41 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), dispone que, para la defensa de su patrimonio, las Administraciones públicas tendrán las siguientes facultades y prerrogativas: de investigación de la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a su patrimonio, de deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad y de recuperación de oficio de la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos (40). Haré un par de apuntes a este respecto.

En nuestro Derecho positivo, la tradición jurídica ha sido entender que el deslinde declara estados posesorios no «constitutivos» de la demanialidad. En este sentido, se deben entender las cada vez más frecuentes normas legales que declaran la titularidad dominical del dominio público vinculada a la aprobación del deslinde, abriendo así el acceso al Registro de la Propiedad (41). Así se mantiene expresamente en el art. 57 del RBEL, según el cual el deslinde tiene

---

(39) En este sentido, una fuente inestimable se encuentra en el centro de descargas del Centro Nacional de Información Geográfica del Instituto Geográfico Nacional. Las cartografías elaboradas a partir de la segunda mitad del siglo XIX son un trabajo manual que, sin perjuicio de su valor técnico, son una auténtica obra de arte. También es muy útil la cartografía histórica catastral.

(40) Lo mismo se reitera por el art. 4.1.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), o bien por el art. 44.1.a) del RBEL.

(41) El art. 13 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, dispone que el deslinde no sólo declara la posesión, sino también, la titularidad dominical de la Administración estatal. En este sentido, también la Ley de Aguas de 1985 tras su modificación por Ley 46/1999, de 13 de diciembre —hoy art. 95 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas—. En términos similares, el art. 8 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

«por objeto delimitar la finca a que se refirieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho» (apartado 2º) y permite extender «nota del acuerdo al margen de la inscripción de dominio» de la finca inscrita y afectada por el deslinde» (apartado 3º). Dicho de otra manera, y aplicado a nuestro estudio, esto significa que, aunque las Corporaciones municipales no hayan deslindado los caminos públicos, estos gozan de la naturaleza demanial que les confiere la afectación al uso público.

Ahora bien, esto no supone que la falta de diligencia en la identificación de los bienes públicos sea inocua. Me explico. La Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, impone al registrador una obligación de protección del dominio público incluso no estando inmatriculado. Esta obligación había venido siendo aplicada estrictamente en relación con el dominio público indubitado, es decir, aquel respecto del cual no existía duda en cuanto a su delimitación por estar deslindado. Ya una STS de la Sala 1ª de 5 de febrero de 1986 afirmó, en esta dirección, que *«entre la presunción de la legalidad que protege los actos administrativos y la legitimación derivada del Registro de la Propiedad debe, en el caso contemplado, concederse preferencia a esta última»*, cifrando esa preeminencia en *«que la indeterminación en los límites de ambas propiedades colindantes es únicamente imputable a la Administración al haber dejado de practicar las operaciones de deslinde y amojonamiento»* (42).

---

(42) En esta línea, la doctrina de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (DGSJFP), en coherencia con el mandato de la Ley 13/2015, ha venido a aclarar, en relación con el acceso de inmuebles al Registro de la Propiedad que lindan con bienes de dominio público, las distintas situaciones que pueden darse en la tramitación de un expediente del art. 199 de la Ley Hipotecaria, compatibilizando así la aplicación de los principios de protección del dominio público del art. 132 de la Constitución, con los de seguridad jurídica y prohibición de la indefensión de los arts. 9.3 y 24.2 de la Constitución. Obsérvese que la existencia de deslinde aprobado es siempre determinante.

A estos efectos, la Resolución de la DGSJFP, de 24 de junio de 2025, distingue las siguientes situaciones:

1º) Respecto a fincas colindantes con dominio público deslindado y georreferenciado el registrador protegerá con su calificación registral cualquier usurpación del dominio público mediante la aplicación informática homologada de acuerdo con el art. 9 de la Ley Hipotecaria. En tal caso, denegará la tramitación del expediente, expresando en su nota de calificación negativa que la invasión deriva del contraste, en la aplicación gráfica registral, entre la georreferenciación aportada y la capa gráfica que contenga el deslinde formalmente aprobado.

2º) Respecto a las fincas colindantes con dominio público, cuyo deslinde no consta en el Registro de la Propiedad, el registrador tramitará el expediente pudiendo plantearse dos situaciones: i) Que el expediente de deslinde esté iniciado, pero no concluido, sin que se haya solicitado la práctica de la nota marginal de inicio del procedimiento. En tal caso, para que la alegación de la Administración pueda ser estimada por el registrador, deberá acompañarse al escrito de alegaciones la resolución administrativa de inicio del deslinde, junto con plano georreferenciado de la porción de superficie de dominio público invadida y solicitud de la



El segundo apunte se refiere a la prerrogativa de recuperación de oficio —el llamado *interdictum proprium*—. Conforme al art. 82.a) de la LBRL y al art. 70 del RBEL, las entidades locales gozan, respecto de sus bienes, de la prerrogativa de recuperar su posesión en cualquier momento. Para el ejercicio de esta prerrogativa basta con la constancia de la demanialidad del bien que la Administración trata de recuperar de oficio, sin necesidad de que tenga que acreditar la efectividad de la posesión pública del bien. Ahora bien, si no hubiera reconocimiento o constancia de la demanialidad del bien, será preciso acreditar una posesión pública anterior y la existencia de una usurpación reciente de tales bienes, sin que la Administración local deba acreditar en sede jurisdiccional contencioso-administrativa la plena titularidad demanial de aquéllos, pero sí respaldar esa posesión en una prueba plena y acabada. Todo ello, claro está, sin perjuicio de la acción de quien se crea titular dominical de los bienes sobre los que se ejercita el *interdictum proprium* para reivindicarlos ante la Jurisdicción civil. Dicho esto, lo que quiero destacar ahora es algo que la jurisprudencia también viene manteniendo en relación con la eventual potestatividad de acudir a esta prerrogativa: *«El ejercicio de la potestad defensora de los bienes de dominio público municipal, por parte de la Corporación titular de los mismos, no está a merced de un criterio de discrecionalidad por parte de ella, pues si hay algo que esté sometido a principios de derecho imperativo y necesario, ese algo, de forma muy destacada, es el relacionado con el status de esta clase de bienes, algunos de ellos llamados incluso a desaparecer si no se establecieran frenos a la codicia de los particulares»* (43).

**2.** La consecuencia inmediata de la constancia de la demanialidad de un camino debería ser su inclusión en el inventario de bienes de la Corporación. Esta obligación de publicidad es un deber legal que se prevé en el art. 32.1

---

práctica de la nota marginal; *ii)* Que el expediente de deslinde no esté iniciado; para que la oposición de la Administración pueda ser estimada por el registrador deberá acreditarse que se ha dictado resolución administrativa de inicio del expediente de deslinde abreviado respecto a la finca en cuestión, tras la recepción de la notificación del Registro, acompañada del plano georreferenciado de la franja de dominio público invadido y acreditación de su remisión al titular registral de la finca afectada, solicitando la práctica de la nota marginal; y *iii)* Si la Administración no pudiera aportar la resolución dentro del plazo de formulación de alegaciones o el de su prórroga, podrá hacer constar por nota al margen de la última inscripción de dominio la clasificación ambiental, urbanística o administrativa del suelo en el que se ubica la finca registral, siempre que identifique la porción de dominio público afectada y acredite que la resolución de clasificación se ha notificado al titular registral de la finca. Con dicha nota marginal se puede advertir la posible afección al dominio público y al posible expediente de deslinde de todo o parte del suelo de la finca registral, hasta que se inicie el mismo, pero sin paralizar el tráfico jurídico de la finca y sin perjuicio de las acciones judiciales que competan al titular registral en la defensa de su derecho.

(43) Todo en la STS de 23 de abril de 2001 (Rec.— 3235/1993) que compendia la jurisprudencia en la materia.

de la LPAP (44): «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» (45).

Para la inclusión de un camino en el inventario de bienes no es *conditio sine qua non* haber acudido previamente al ejercicio de prerrogativas y potestades como la de investigación o la de deslinde. La jurisprudencia señala que, para la inclusión de un bien en el inventario, es suficiente la existencia de indicios acerca de que los bienes tienen naturaleza pública sin necesidad de una prueba acabada o fehaciente (46), teniendo en cuenta que dicha inclusión no tiene carácter constitutivo, ni supone adquisición dominical alguna, es más, ni siquiera otorga una presunción de titularidad como sí hace el Registro de la Propiedad.

Es bastante frecuente que los municipios incumplan el deber de crear y llevar actualizado el inventario municipal. Es aún más frecuente la omisión de inventariar los caminos públicos. En cualquier caso, que no exista este registro administrativo, o que un camino no se incluya en el mismo, en nada condiciona la naturaleza demanial de los caminos. De hecho, como señala la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el inventario municipal de bienes es un mero registro administrativo que no constituye derecho alguno en favor de las Corporaciones. Se trata de un «libro» que sirve de recordatorio para que dichas Corporaciones ejerciten oportunamente sus facultades y cuya única trascendencia es crear una «apariencia de demanialidad» que tampoco prejuzga las acciones civiles que pudieran ejercitarse (47). En definitiva, el

---

(44) Con carácter básico según la Disposición Final 2ª apartado 5º de la misma ley.

(45) Ese mismo deber legal se reitera en el art. 86 del TRRL y en el art. 17.1 del RBEL.

(46) Esto, lógicamente, puede dar lugar a situaciones en las que las Administraciones se excedan e incurran en inmisiones injustificadas sobre bienes de titularidad privada. Al respecto, véase E. PERUGA PÉREZ (2020).

(47) En esta línea, la STS de 21 de mayo de 2008 (Rec.– 28/2004) afirma que «ningún precepto del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, ni del Reglamento de bienes de las entidades locales (...) permite concluir que el inventario tenga efectos constitutivos para el dominio público, de forma que sólo los bienes incluidos en él lo sean, o que sólo mediante su inclusión en él pueda probarse su condición de tales». En una dirección similar, la STS de 1 de octubre de 2003 (Rec.– 7253/1999): «Este Tribunal ha declarado en numerosas ocasiones que la consideración demanial de un bien no viene necesariamente fijada por su inclusión o exclusión en un inventario de bienes de las Entidades Locales, sino por su afección real a un uso o servicio público, siquiera la inclusión en el catálogo pueda en principio apuntar a favor de esa naturaleza. Así la Sentencia de 28 de marzo de 1989 declaró que la realidad del destino del bien ha de prevalecer sobre la apariencia formal, y las de 5 de abril de 1993 y 23 de mayo de 2001 se manifiestan en el mismo sentido». En esa misma línea, la doctrina del orden jurisdiccional civil; por todas, la STS de 3 de noviembre de 2009 (Rec.– 351/2005).

inventario municipal es un mero registro administrativo que, por sí solo, ni prueba, ni crea, ni constituye derecho alguno en favor de las Corporaciones locales.

Ahora bien, del mismo modo que inventariar un camino no implica su demanialidad, su no inclusión en el inventario tampoco tiene el efecto jurídico de su desafectación. La conclusión, por tanto, es evidente: la no inclusión en el inventario de bienes en nada afecta a la demanialidad de los bienes, siendo determinante y prevalente su afectación a un uso o servicio público —afectación material—. Esta relevancia de la afectación material es doctrina consolidada, también en sentencias del orden jurisdiccional civil como la STS de 3 de noviembre de 2009 (Rec.- 351/2005).

**3.** El dominio público goza, además, de la protección que le otorga la publicidad del Registro de la Propiedad. Sin embargo, también es bastante frecuente el incumplimiento del deber de inscripción registral de los bienes públicos y, aún más, de los caminos.

La generalización de la inscripción registral de los bienes públicos tuvo lugar, no sólo con la modificación del art. 5 del Reglamento Hipotecario por el citado Real Decreto 1867/1998 (48), sino también, y fundamentalmente, con el art. 36 de la LPAP en el que se prevé la «*Obligatoriedad de la inscripción*» (49). En virtud del art. 36 de la LPAP, a las Administraciones se les excluye de la libertad de acceder o no al Registro de la Propiedad, algo que es tradicional en la legislación hipotecaria, y que se constata en el principio de voluntariedad de la inscripción. Dicho de otro modo, se hace prevalecer el principio de legalidad, imponiendo el beneficio de los efectos derivados de la publicidad registral.

El incumplimiento de este otro deber legal en nada afecta ni a la titularidad del bien, ni a su calificación jurídica, pues ambas dependen de un

---

(48) Hasta la modificación del art. 5 del Decreto de 14 de febrero de 1947, por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario, por Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, la inscripción registral de los bienes de dominio público ha sido excepcionada en nuestro Derecho. La excepción tenía que ver con el carácter *extracomercium* de los bienes demaniales —antigua redacción del art. 5.2 del Reglamento Hipotecario—, que permitía afirmar que la notoriedad de estos bienes o, dicho de otra manera, la ostensibilidad propia del demanio hacía innecesaria la publicidad dimanante del Registro de la Propiedad. Así, por ejemplo, desde los Reales Decretos de 6 de noviembre de 1863 y de 11 de noviembre de 1864 que excepcionaban de la inscripción del patrimonio del Estado y del resto de Corporaciones civiles aquella pertenecientes al dominio eminente de esas instituciones, incluyendo, expresamente a los «caminos de todas clases».

(49) La misma obligación se prevé en el art. 36.1 del RBEL. El apartado 2º del mismo precepto añade que: «Será suficiente, a tal efecto, certificación que, con relación al inventario aprobado por la respectiva Corporación, expida el Secretario, con el visto bueno del Presidente de la Corporación».

acto jurídico-público previo como es la afectación al dominio público (50). La titularidad no nace del tráfico jurídico base del Registro, sino de la legislación de bienes públicos y de las actuaciones administrativas que habilitan el destino de un bien a un uso o servicio público. La única consecuencia, y no es poco, es no beneficiarse de la protección derivada de la publicidad del Registro de la Propiedad.

**4.** Si las Administraciones municipales no ejercen sus potestades y prerrogativas de investigación, deslinde y recuperación de oficio, y no cumplen con los deberes legales de formar inventario y de inscribir en el Registro de la Propiedad a los caminos vecinales, las posibilidades de ocupación y usurpación crecen exponencialmente. En esas circunstancias no es inusual que nos encontremos con caminos públicos que acceden al Registro de la Propiedad. En muchos casos las descripciones literales de fincas privadas inmatriculadas en el Registro de la Propiedad incluyen referencias a caminos que pueden generar dudas sobre su titularidad. Que esto pueda llegar a ser así se debe a que tanto la acción humana —vallados, roturaciones, cambio de trazado, desuso, etc.— como la natural —inundaciones, incendios, derrumbes de taludes, colapsos del terreno, etc.—, pueden llegar a alterar la disposición y la morfología de un camino y a generar la sensación equívoca de que un camino que ha sido de uso público tradicional, se integra ahora en una heredad y que, en consecuencia, presta un servicio exclusivo a la misma. Esa confusión se puede acrecentar, por ejemplo, motivada por la adquisición de fincas por un mismo propietario, de modo que el camino que antes discurría entre fundos de distintos propietarios, quede ahora «integrado» en una gran finca de un mismo titular.

El principio de especialidad, uno de los pilares básicos del sistema registral, impone la perfecta determinación del derecho real publicado, tanto en su contenido y titularidad, como en su objeto. Exige, por tanto, para el adecuado funcionamiento del resto de los principios hipotecarios, la perfecta identidad de la finca sobre la que el derecho real recae. Ahora bien, no siempre las descripciones literales son correctas, ni suficientemente claras o precisas. Esto también explica que el principio de legitimación o de presunción de exactitud registral recogido en el art. 38 de la Ley Hipotecaria sea concebida como una presunción *iuris tantum* derrotable por prueba en

---

(50) En este sentido, por ejemplo, una STSJ de Andalucía, sede de Sevilla, de 4 de noviembre de 2005 (JUR 2006\71492): «El hecho de que el Ayuntamiento no haya procurado asentar registralmente el carácter del camino no ensombrece su naturaleza. Ciertamente la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía establece la obligación de los Ayuntamientos de inventariar y registrar estos bienes, pero el incumplimiento de estas obligaciones no afecta a la verdadera naturaleza de los mismos ni impide el despliegue de la facultad que les otorga el art. 63.c) de la misma Ley de recuperación de oficio».

contrario: la verdad extrarregistral ha de prevalecer siempre sobre la constancia tabular registral (51).

Esta prioridad de la realidad extrarregistral tiene toda lógica, pues, como decimos, la descripción de la finca inmatriculada puede no representar la realidad física. Esto nos lleva a recordar algo que, por otro lado, es obvio: un error en la descripción de la finca puede tener como consecuencia aumentar o reducir la titularidad registral de forma significativa. Ahora bien, por esto mismo es tan importante recalcar los silencios —o las insuficiencias (52)— de la descripción literal, en la medida en que lo no descrito no puede ser considerado *a priori* como parte integrante de una finca.

En conclusión, aun cuando un camino público se incluyera erróneamente como parte de una finca de dominio privado, hay que aclarar que esa mención supondría, no solo un error de hecho, sino también una verdadera inexactitud jurídica, en la medida en que supondría considerar como parte de una finca privada un bien demanial por definición inalienable. Sin embargo, nada de todo eso incide en el carácter demanial de los bienes. Insistimos: el legislador favorece la protección del dominio público, sea cual sea su situación registral (53).

---

(51) Así la STS (Sala Civil) nº 111/2000, de 15 de febrero (RJ 2000/805): «... cuando hubiera incluso que partirse entre la contradicción entre la realidad registral y extrarregistral y, pese a que la primera tiene a su favor tal principio de exactitud, ello no puede conducir siempre a su tiempo jurídico, porque si la realidad extrarregistral se acredita en debida forma, ésta es la que ha de prevalecer sobre aquélla al reposar sobre algo real y positivo que la norma debe proteger». Con idéntico tenor, véanse también, *inter alia*, las SSTs de 20 de febrero de 1960 (RJ 1960/921), 26 de marzo de 1960 (RJ 1960/1656), 8 de febrero de 1961 (RJ 1961/912), 31 de enero de 1963 (RJ 1963/882), 31 de octubre de 1989 (RJ 1989/7035), 18 de julio de 1990 (RJ 1990/5949), 12 de marzo de 1991 (RJ 1991/2218), 11 de junio de 1991 (RJ 1991/4440) y 5 de noviembre de 1992 (RJ 1992/9419).

(52) Esto es lo que se deriva de la STSJ de Andalucía, sede de Granada, de 15 de octubre de 2001 (JUR 2002\15629): «... de tales preceptos se deriva con absoluta claridad la entera facultad del Ayuntamiento (...) para iniciar el expediente de investigación de que se trata, enfocado a la determinación de la titularidad de un bien de tan singular naturaleza como la de un específico camino existente en su término municipal y que, al parecer, se prolonga en el límite del municipio y que discurre por la finca del demandante, sin que la nota de constancia de su titularidad, según el precepto antedicho, pueda desprenderse, con la fiabilidad y contundencia precisas, del simple dato consignado en las fotocopias de las notas registrales aportadas al expediente, de “carril de paso por medio de la propiedad de la finca primitiva”, pues aparte de no hacerse mención expresa de la identidad concreta del camino de que se trate, es lo cierto que no se aportó la escritura pública causante de la inscripción, que hubiera servido para definir, en su caso, el concreto título de adquisición de tal dominio».

(53) La Resolución de la DGRN de 4 de septiembre de 2017 así lo confirma, señalando que «la protección registral que la Ley otorga al dominio público no se limita exclusivamente al que ya consta inscrito, sino que también se hace extensiva al dominio público no inscrito».

**5.** Para evitar situaciones anómalas o confusas es fundamental la «información territorial asociada» al Registro de la Propiedad, uno de los conceptos introducidos en el art. 9 de la Ley Hipotecaria tras la reforma por Ley 13/2015.

La finalidad de esta información se establece por la Disposición Adicional 1ª de la ley, y no es otra que la de permitir que el sistema registral pueda interoperar con otras «cartografías o planimetrías, debidamente georreferenciadas y aprobadas oficialmente por las distintas administraciones competentes en materia de territorio, dominio público, urbanismo o medio ambiente, que fueran relevantes para el conocimiento de la ubicación y delimitación de los bienes de dominio público y del alcance y contenido de las limitaciones públicas al dominio privado». El registrador debe evitar la inscripción de nuevas fincas o la representación gráfica georreferenciada de fincas ya inmatriculadas cuando tuviera dudas fundadas sobre la posible invasión del dominio público. Así se expresa de manera reiterada la Ley Hipotecaria, tanto en el art. 9, que ya contiene una proclamación general al respecto, como en los arts. 199, 203 o 205 de la ley, que contienen manifestaciones concretas del mismo principio general.

Esta obligación de representación gráfica georreferenciada de las fincas registrales, según el art. 10.1 de la Ley Hipotecaria, se basa en «la cartografía catastral» (54). Eso genera un problema añadido en el caso de los caminos públicos. En este sentido, es fundamental la doctrina de la Resolución de la DGRN, de 9 de junio de 2014, que, pronunciándose sobre el precedente legal del vigente art. 10 de la Ley Hipotecaria, resolvió si el condicionamiento de la inscripción a la representación catastral del inmueble podía ser imponible sin salvedades para los caminos públicos. La duda no es baladí, pues ha sido tradicional que los caminos de dominio público no consten como catastra-

---

Asimismo, las Resoluciones de 15 de marzo de 2016 y de 12 de abril de 2016 señalan que *«el principio general, ya vigente con anterioridad a la Ley 13/2015, de que los registradores deben evitar practicar inscripciones de bienes de propiedad privada que invadan en todo o en parte bienes de dominio público, inmatriculado o no, pues el dominio público, por la inalienabilidad que le define, supone, precisamente, la exclusión de la posibilidad de existencia de derechos privados sobre esta concreta porción del territorio catalogada como demanial»*. También, en este sentido, por ejemplo, la STSJ de Andalucía, sede de Granada, nº 2373/2016, de 28 septiembre, afirma que *«los esfuerzos de la actora para acreditar su titularidad colisionan con el hecho, no discutido, de que se integran en dominio público, por lo que ni la usucapión ni la hipotética existencia de un justo título inscrito en el Registro de la Propiedad pueden enervar su naturaleza demanial y, en consecuencia, la titularidad estatal»*. En sentido similar, la STSJ de Andalucía, sede de Málaga, nº 1103/2014, de 19 de mayo.

(54) En puridad, no es una previsión nueva. Téngase en cuenta que, a partir del art. 53.7 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, ya se previó que: *«En lo sucesivo, no se inmatriculará ninguna finca en el Registro si no se aporta junto al título inmatriculador certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca»*.

dos (55). Tras un análisis de la legislación catastral vigente en ese momento —no afectada por la Ley 13/2015—, la Resolución llega a la conclusión de que «los caminos de dominio y uso público no están expresamente contemplados entre los inmuebles a efectos catastrales», puesto que «no cumplen el requisito de estar cerrados por una línea poligonal que los delimite, ya que aun cuando tengan delimitada su anchura, carecen de una clara delimitación de su longitud, pues son una realidad continua que se integra y fusiona en la compleja red viaria de caminos y carreteras de dominio y uso público». A ello añade «la improcedencia de someterlos a una tributación de la que en todo caso estarían exentos», de ahí que se justifique que «en la cartografía catastral aparezcan representados, no tanto como inmuebles con un titular, una superficie y un valor determinado, sino como descuentos topográficos u otras denominaciones equivalentes que evidencian que no constituyen el objeto propio ni la finalidad de la institución catastral, que es esencialmente fiscal».

Todo ello impide que se pueda obtener certificación catastral descriptiva y gráfica específicamente referida a un camino público. Ahora bien, esto no significa que tal dispensa pueda ser llevada al extremo de permitir que se cree una nueva finca registral por vía de inmatriculación sin que su ubicación y delimitación geográficas queden definidas con la precisión mínima exigible. Es aquí donde entra en juego la «información territorial asociada» al Registro de la Propiedad. Según la Resolución citada de la DGRN, «la certificación catastral descriptiva y gráfica pueda y deba ser sustituida, en casos como el presente, por la representación gráfica georrefenciada», eso sí, «elaborada por la propia Administración municipal en el imperativo trámite previo de depuración física, además de jurídica, del bien incluido en su inventario y cuya inmatriculación se solicita en cumplimiento del mandato legal contenido en el artículo 36 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas».

#### **IV. LA ACCIÓN DE LOS VECINOS FRENTE A LA INDOLENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN TITULAR DE LOS CAMINOS.**

**1.** El 68.1 de la LBRL dispone lo siguiente: «Las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes

---

(55) Téngase en cuenta que la Circular de la Dirección General del Catastro 07.04/06, de 9 de junio, sobre criterios de asignación y modificación de la referencia catastral de los bienes inmuebles, instrucción 3ª, letra g.1), relativa a «Recintos de dominio público en suelo rústico», dispuso que: «La referencia catastral de estos recintos de dominio público en suelo rústico, que dejarán de denominarse “descuentos”, tendrá la misma estructura que actualmente tienen los bienes inmuebles rústicos, y se les asignará un número de parcela comprendido entre 09001 y 09999».

y derechos». Este deber legal de las Administraciones públicas de defender los bienes de dominio público y patrimoniales de su titularidad también se acoge en otras normas con rango de ley como el art. 28 de la LPAP, aplicable a las entidades locales por tratarse de legislación básica estatal según la Disposición Final 2ª apartado 5º de la LPAP. El art. 28 citado dice así: «Las Administraciones públicas están obligadas a proteger y defender su patrimonio. A tal fin, protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran, procurarán su inscripción registral, y ejercerán las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello» (56).

Cuando la Administración no ha dado cumplimiento a ninguno de sus deberes legales, o dicho de otro modo, cuando la omisión de todo o parte de lo expuesto anteriormente ha generado una situación idónea para que un tercero se «apodere» de un camino, es entonces cuando debemos cuestionarnos cómo se pueden defender los caminos de uso público que la Administración titular no ha sabido o no ha querido defender, a pesar de tener el deber de hacerlo.

Si la Administración titular, obligada legalmente a la defensa del patrimonio público, permanece pasiva e indolente frente a ocupaciones, usurpaciones y cierres, no cabe otra alternativa que sean los propios vecinos (57) quienes tomen la iniciativa amparados en lo previsto en el art. 68.2 de la LBRL (58). En buena lógica, el recurso a esta vía procesal derivará las acciones hacia la jurisdicción civil (59), ya que los vecinos se verán abocados a acudir en defensa del patrimonio público ejerciendo las acciones de deslinde, declarativas o reivindicatorias —u otras acumuladas— del dominio (60).

---

(56) Esto mismo también es previsto en otras normas con rango reglamentario. Así se prevé tanto en el art. 9.2 del RBEL, como en el art. 220.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

(57) Con alguna salvedad interesante. El art. 110.3 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, prevé lo siguiente: «La Administración de la Comunidad Foral, previo requerimiento a la Entidad local, y a costa de esta, podrá ejercer por subrogación las facultades de conservación, defensa y recuperación de los bienes de dominio público y de los comunales, cuando no sean ejercidas por las Entidades locales».

(58) Un buen repaso histórico de los precedentes legales en J. CATALÁN SENDER (2000).

(59) En los términos de la STS de la Sala 3ª de 8 de febrero de 2005 (Rec.— 6450/2001): «... estando legitimado cualquier vecino, de acuerdo con el artículo 68.2 citado, que se hallare en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos, para requerir el ejercicio de dicho derecho, o bien iniciado de oficio, pero corresponde al orden jurisdiccional civil resolver las cuestiones que se susciten relativas a la propiedad definitiva de las mismas». Igualmente, la STS de la Sala 3ª de 10 de enero de 1996 (Rec.— 4482/1991).

(60) En condiciones de ausencia absoluta de diligencia administrativa, la acción reivindicatoria parece la única opción. Los procesos de tutela sumaria de la posesión sólo parecen viables si no hubiera discusión sobre la titularidad del bien, pudiendo así retener o recobrar la posesión ante perturbaciones o despojos, pero sin entrar a discutir la titularidad.



**2.** El art. 10 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) regula la condición de «parte procesal legítima». Aparte de quienes sean titulares de la relación jurídica u objeto litigioso, el párrafo II de dicho precepto amplía la legitimación en los siguientes términos: «Se exceptúan los casos en que por ley se atribuya legitimación a persona distinta del titular». El supuesto del art. 68.2 de la LBRL es uno de esos casos a los que alude genéricamente el art. 10.II de la LEC.

El art. 68.2 de la LBRL dispone, concretamente, lo siguiente: «Cualquier vecino que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la entidad interesada» (61). Este precepto acoge lo que la jurisprudencia ha calificado como un supuesto de «sustitución procesal» de la entidad local en el cumplimiento del deber legal que todas las Administraciones públicas tienen de defender los bienes de dominio público de su titularidad. No parece correcto, por tanto, que esta vía legitimatoria sea identificable con una auténtica «subrogación» (62). La subrogación procesal se produce cuando una persona asume los derechos y obligaciones de otra en virtud de un acuerdo o disposición legal, sin necesidad de que esta haya sido parte inicial en el proceso. Sin embargo, la sustitución procesal permite que una persona actúe en nombre de otra en juicio, aunque no sea titular del derecho en litigio (63).

---

La STS de la Sala 1ª de 24 de enero de 1992 —siguiendo a otras SSTs de la Sala 1ª de 10 de junio de 1969, 28 de noviembre de 1970, 28 de enero de 1977, 16 de mayo de 1979, 10 de octubre de 1980, 24 marzo 1983, 17 enero 1984 o, más recientemente, las SSTs de 2 de noviembre de 2006, 19 de julio de 2012, 23 de noviembre de 2012 o de 10 de diciembre de 2012, entre otras muchas— establece que la viabilidad del ejercicio de la acción reivindicatoria exige los siguientes requisitos: a) Que exista un título de dominio que acredite la propiedad del actor; b) Una identificación suficiente de la cosa reivindicada; y c) Que la posesión actual de la misma haya sido perturbada por el tercero demandado. Como quiera que la identificación del bien es determinante, es probable que sea necesaria la acumulación de una acción de deslinde.

(61) En los mismos términos el art. 220.2 del ROF. La legislación autonómica reitera previsiones similares. Así, por ejemplo, el art. 167 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña, el art. 110 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, el art. 72 de la Ley 7/1999, de septiembre, Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, o el art. 44 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, Reglamento de Bienes, Actividades y Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón.

(62) A mi juicio, cierta confusión en ese sentido se desprende de la opinión de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1989: 608). También algo confuso, aunque por motivos distintos, resulta F. GONZÁLEZ NAVARRO (1988: 491) ya que, aunque confirma que estamos ante una sustitución procesal, luego afirma que estamos ante una figura análoga a la avocación.

(63) Alguna norma autonómica, como el art. 167 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña, ha utilizado el verbo «subrogar» para referirse a lo que realmente es una sustitución procesal. La confusión es mayor porque el precepto afirma que «los vecinos pueden subrogarse ejerciéndolas en nombre e interés de la corporación». Posteriormente, el art. 168 denomina directamente «acción subrogatoria» a este instituto procesal. El motivo de la confusión, como explica J. CATALÁN SENDER

La jurisprudencia que se ha pronunciado sobre esta cuestión abunda en calificar esta vía legitimatoria como un supuesto de sustitución procesal, delimitándola cabalmente frente a la acción popular. La STS de la Sala 3ª de 25 de abril de 1996 (Rec.– 4233/1994) afirma, a este respecto, que *«tal facultad de los vecinos no constituye una verdadera acción popular o pública, sino una sustitución procesal, por virtud de la cual dichos vecinos solamente podrán hacer valer las pretensiones que podría hacer valer el propio Ayuntamiento, y con los mismos supuestos, plazos y condiciones que a éste se exigirían, más las que deben cumplir los vecinos que le sustituyen»*. O bien la STS de la Sala 3ª de 21 de abril de 1999 (Rec.– 4274/1992), en la que se afirma que el art. 68.2 de la LBRL reconoce un interés en la defensa efectiva del patrimonio local, pero tanto la LBRL, como el ROF *«la establecen con cierto carácter subsidiario y con un neto carácter de legitimación por sustitución remediando la inactividad municipal si incumple su deber gerencial inmediato»* (64).

La sustitución procesal únicamente se produce frente a «actos de terceros», esto es, para la defensa del patrimonio público ante usurpaciones y ocupaciones de terceros, incluso siendo imputables a otras entidades públicas. Como es lógico, el vecino no puede sustituir a la entidad local en otro tipo de acciones administrativas o judiciales. Por ejemplo, la STS de la Sala 3ª de 10 de enero de 1996 (Rec.– 4482/1991) afirma lo siguiente: *«... la sustitución procesal consecuencia del ejercicio de la acción vecinal a que se refiere el artículo 68,2 de la Ley Básica de Régimen Local se aplica al ejercicio de acciones civiles o de otra índole en defensa de los bienes y derechos de la Corporación,*

---

(2000: 474), muy probablemente sea la utilización de la misma expresión por una STS de la Sala 1ª de 27 de diciembre de 1974 (Ar. 4940), afirmando que esta acción vecinal constituía *«una subrogación caracterizada esencialmente por su finalidad institucional de propiciar la defensa, más que de la Corporación, del ‘interés colectivo’ subyacente»*.

(64) En términos similares otra STS de la Sala 3ª de 10 de enero de 1996 (Rec.– 4482/1991) o la STS de 17 de octubre de 2014 (Rec.– 1298/2012). Recientemente, el ATS de la Sala 3ª 13 de marzo de 2020 (Rec. Queja 603/2019) afirma que este precepto de la LBRL *«establece un presupuesto de procedibilidad para comparecer en juicio en ejercicio de la acción que ahí se describe, consistente en que el vecino interesado en el ejercicio de la acción debe requerir anteriormente a la corporación municipal para que sea ella misma quien actúe, y sólo ante su pasividad puede, entonces sí, promover por sí mismo, en sustitución del Ayuntamiento, la acción que corresponda»*.

En el orden civil, la SAP de Asturias, Sección 4ª, nº 24/2025, de 23 de enero de 2025 (Rec.– 653/2024), realiza una magnífica síntesis de la doctrina de las Audiencias Provinciales que se ha ocupado de esta acción por sustitución vecinal. Sobre el particular de la naturaleza de la acción dice lo siguiente, dejando clara la idea de sustitución procesal en la defensa de derechos ajenos: *«Que siendo una acción en la que no se actúan derechos propios, sino ajenos, de la que únicamente se es titular en la medida en que cumplan una serie de requisitos, necesariamente el actor debe acreditar el presupuesto fáctico que le habilita para el ejercicio de la acción, pues en otro caso carecería de legitimación procesal para tal ejercicio [SAP Zamora 112/2023, de 27 de marzo, que cita la SAP Burgos, Secc 2ª, de 7 de marzo de 2005]»*.

*pero es improcedente emplearla tramitando de forma privada un expediente administrativo frente a actos de la propia Corporación». En esa misma línea, también la STS de la Sala 3ª de 18 de enero de 1999 (Ar. 1389): «Mas esa legitimación indirecta por sustitución sólo es para el supuesto de las acciones que a dichas Entidades Locales correspondan para la defensa de sus bienes y derechos, es decir, de las acciones pertinentes contra quienes hayan vulnerado estos bienes o derechos, terceros en cuanto a la entidad local y al vecino, sin que pueda hacerse extensivo el supuesto a las acciones que la entidad local tenga contra sí misma a fin de anular sus propios actos mediante el proceso de lesividad, para lo que solo ella estará legitimada, debiendo los demás impugnar esos actos mediante los oportunos recursos administrativos y jurisdiccionales, si estuvieran legitimados para ello, tal como se desprende de la propia regulación del proceso de lesividad en los artículos antes citados de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en los que se asigna la legitimación a la Administración, y se establece un presupuesto y un requisito que sólo ella puede cumplir, cual es el de la previa declaración de que el acto es lesivo para los intereses públicos y el de la necesidad de acompañar el expediente administrativo a la demanda que inicia el proceso, tal como han recogido sentencias de esta Sala como las de 29 de junio de 1981 y de 3 de mayo de 1991, de todo lo cual resulta que concurre la falta de legitimación del actor, hoy recurrente, con la consiguiente declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto, conforme al apartado b) del artículo 82 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en lo que atañe a la impugnación, por vía de sustitución procesal del ayuntamiento, por parte del recurrente, de la delegación presunta sobre la pretensión de que se declarara la lesividad de la actuación de aquél y de que se promoviera luego por el mismo el correspondiente recurso jurisdiccional».*

En la medida en que el vecino actúa en nombre de la entidad local, se explica el deber de la Administración de suministrar al vecino cuantos antecedentes y medios de prueba reclame (art. 220.3 del ROF (65)). En caso de que la Corporación haga caso omiso, el vecino podrá dar satisfacción a su derecho vía art. 29.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

**3.** La legitimación por sustitución prevista en el art. 68.2 de la LBRL requiere el cumplimiento de una serie de requisitos:

---

(65) El precepto dispone que la Corporación tiene que «facilitar» los antecedentes, documentos y elementos de prueba necesarios y que a tal efecto solicite el vecino. El art. 168 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña, es más tajante hablando del «deber» de esa asistencia: «Ejercida la acción subrogatoria en los términos que establecen los artículos anteriores, el Ente Local debe facilitarle los elementos de prueba necesarios y que solicite por escrito al Presidente de la Corporación».

1º) *La condición de vecino del requirente.* El art. 68.2 dispone lo siguiente: «Cualquier vecino que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la entidad interesada». La condición de vecino a la que se refiere el precepto comentado, no se circunscribe al concepto estricto del mismo, esto es, como persona empadronada en ese término municipal. Según la STS de la Sala 3ª de 14 de mayo de 2001 (Rec.– 2513/2000), las acciones previstas en este art. 68.2 de la LBRL pueden ser ejercidas por persona que tenga algún interés, aunque no sea en puridad vecino del municipio: «Es cierto que el concepto de vecino viene determinado en los artículos 15 y 16 LBRL y 55 del ROF (personas que, residiendo habitualmente en el municipio, se encuentran inscritas en el padrón municipal)». Ahora bien, la misma sentencia afirma, a continuación, lo que sigue: «... dicho de otra forma, a los efectos del reiterado artículo 68 LBRL, cabe dar al término vecino que utiliza la norma no una acepción exclusivamente personal, sino también la real que proporciona, en determinados supuestos, la vinculación al municipio y a la acción de que se trata la titularidad de terrenos en el término municipal. Pues, como sostiene el Ministerio Fiscal, en tal caso no cabe apreciar diferencia alguna entre quien reside y está empadronado y quienes, sin estarlo, tienen idéntico interés en el ejercicio de la acción municipal de que se trata».

Muy interesante también es la STSJ de Castilla y León, sede de Burgos, de 10 de diciembre de 1999 (Ar. 4228), puesto que aborda esta cuestión en relación con la recuperación de un camino público ante la inactividad municipal. El Ayuntamiento alegó que el demandante no era vecino del municipio. Sin embargo, la sentencia afirma lo siguiente: «En una interpretación literal se llegaría a la conclusión, que tal impugnación por sustitución, la tendría únicamente el vecino de la localidad, entendiéndose que se trata de una legitimación subjetiva restringida a quienes pueden y deben usar los bienes de dominio público (sic), pero si nos hallamos ante una situación creada por la inactividad de la Administración que impide a un particular el ejercicio legítimo de un derecho como es el de libre circulación por los caminos públicos, nos hallaríamos que la estricta legitimación concedida por la condición de vecino se vería ampliada por el hecho de tener una legitimación propia representada por el interés general de la corporación representado por la libre circulación por los caminos municipales, y el particular constituido por el libre acceso a sus fincas por el camino específicamente construido para tal fin; legitimación personal consagrada por la dejación de potestades efectuada por la Administración, que, en técnica procesal, se resuelve bajo la figura de la sustitución procesal».

A posteriori el vecino o vecinos requirentes serán quienes ostenten la legitimación activa en vía jurisdiccional civil. Sin embargo, alguna resolución judicial ha permitido que el requerimiento lo haga persona distinta a la que posteriormente interpondría la acción judicial. Por ejemplo, la STS de la Sala 1ª de 27 de diciembre de 1974 (Ar. 4940) admite, de acuerdo con el art. 661

del Código Civil, que, fallecido el requirente antes de interponer las acciones correspondientes, el derecho a accionar por sustitución procesal se transmita a sus causahabientes.

2º) *Requerimiento previo a la Corporación.* El art. 68.2 de la LBRL se refiere al requerimiento a la entidad municipal interesada sin mayor concreción. Ese requerimiento debe solicitar del Ayuntamiento, en caso de bienes demaniales, el ejercicio de las acciones administrativas necesarias para reintegrar los bienes de dominio público al patrimonio municipal —investigación de oficio, deslinde, recuperación de oficio—, así como su inclusión en el inventario de bienes o su inscripción en el Registro de la Propiedad.

El requerimiento, además, debe referir expresamente que es realizado en virtud de lo previsto en el art. 68.2 de la LBRL. Así, un ATS de la Sala 3ª 13 de marzo de 2020 (Rec. Queja 603/2019) interpuesto contra la inadmisión en vía jurisdiccional contable ante el Tribunal de Cuentas, afirma que: «... *cuando se dirigió al Ayuntamiento y a la empresa municipal pidiéndoles que recurrieran en casación la sentencia de apelación, no invocó el artículo 68 LBRL ni advirtió en ningún momento que se amparaba en esa acción vecinal, sino que lo hizo con único apoyo en el cargo público que ostenta*». En cualquier caso, el asunto era particular debido a la condición de concejal de la recurrente: «... *la recurrente pudo haber promovido las acciones judiciales que considerase pertinentes en ejercicio de su derecho al cargo, ex artículo 23 CE (dicho sea esto a efectos dialécticos, y sin prejuzgar su efectiva prosperabilidad); del mismo modo que podía hacer uso de la posibilidad que confiere el artículo 68 LBRL (dicho sea una vez más a efectos discursivos y de nuevo sin prejuzgar su prosperabilidad), pero lo que no resulta aceptable es entremezclar una y otra posición situándose sucesivamente en cada una de ellas según convenga a sus peculiares intereses*».

El requerimiento debe ser dirigido al órgano competente. A estos efectos, téngase en cuenta que el art. 53 del RBEL poco ayuda a concretar esta cuestión, pues dispone que «la resolución del expediente de investigación corresponde al órgano competente de la Corporación», previo informe del Secretario. El art. 71.2 del RBEL tampoco es de gran ayuda cuando establece que el procedimiento para la recuperación de la posesión en vía administrativa «requerirá acuerdo previo de la Corporación, al que se acompañarán los documentos acreditativos de la posesión, salvo que se tratare de repeler usurpaciones recientes». En ambos casos, por tanto, no se determina el órgano competente, sino que se alude genéricamente a la «Corporación».

A mi juicio, el órgano competente es el Alcalde-Presidente. Según el art. 21.1.k) de la LBRL, es competencia del Alcalde: «El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso

de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación». Además, el art. 21.1.s) de la LBRL atribuye residualmente al Alcalde las competencias «que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y *no atribuyan a otros órganos municipales*». Para ratificar esta conclusión, se ha de señalar, específicamente en relación con la prerrogativa de recuperación de oficio, que, tras una línea jurisprudencial que residenciaba en el Pleno la competencia, la STS de la Sala 3ª de 2 de abril de 2008 (Rec.– 1659/2004) modificó la doctrina del Tribunal considerando que el órgano competente para acordar la recuperación de oficio era el Alcalde. El fundamento es el mencionado antes: puesto que el art. 71 del RBEL se refiere al «acuerdo de la Corporación» y no al acuerdo del Pleno, la sentencia considera que, no siendo sinónimos Corporación y Pleno, se debe acudir a las normas generales de atribución de competencias de la LBRL y, en concreto, al art. 21.1.s), que atribuye al Alcalde la competencia residual sobre aquellas materias que la legislación atribuye al municipio y no a otros órganos municipales (66).

Hay que precisar, por otra parte, que cuando la titularidad del bien usurpado corresponda a varias Administraciones es necesario que el vecino lleve a cabo el requerimiento previo frente a todas ellas. Así cabe deducirlo de una STS de 24 de enero de 2001: *«El artículo 26.1 de la Ley de Bases de Régimen Local considera ciertamente como obligación municipal mínima la de facilitar el acceso a los núcleos de población del distrito. Esa obligación comporta el correlativo deber de los Ayuntamientos de llevarlo a cabo removiendo los obstáculos que puedan oponerse a ello; de suerte que existe un auténtico derecho ciudadano a solicitar y obtener de la Corporación correspondiente que se respete, o se restablezca, a los vecinos afectados en la utilización del camino de dominio y uso público general del que se hubiesen visto privados. Sin embargo, ese derecho de los vecinos no puede ser ejercitado, cuando concurre una cotitularidad demanial sobre el mismo camino, sin actuar conjuntamente contra los diversos Entes públicos a los que venga atribuida la competencia para llevar a cabo la reposición en el uso perturbado. Por el contrario, la concurrencia aludida implica la necesidad de reclamar de todos ellos simultáneamente la restauración del paso público obstaculizado, como único medio de demandar con eficacia la remoción de los obstáculos que lo impiden»*.

Finalmente, de acuerdo con una STS de 14 de mayo de 1985, el requerimiento ha de ser actual y referido a una situación de usurpación ya mate-

---

(66) Varias normas autonómicas reiteran la competencia del Alcalde: art. 26 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, de Bienes de las Entidades Locales de Navarra, y art. 44 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre. Reglamento de Bienes, Actividades y Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón.

rializada. La sentencia afirma que *«el carácter excepcional de la sustitución procesal regulada en dicho artículo obliga a efectuar una interpretación estricta del mismo, interpretación que exige que el requerimiento sea actual y se refiera, por tanto, a un acto o a una situación ya producida de la que pueda derivarse perjuicios para los intereses, generalmente económicos, de la Entidad Local a la que se dirige dicho requerimiento»*.

3º) *Transcurso de un plazo de 30 días (67) desde la presentación del requerimiento sin que la Corporación municipal responda —silencio administrativo—, o bien sin que acuerde el ejercicio de las acciones solicitadas*. El requerimiento del vecino, como dispone el art. 68.2 de la LBRL, suspenderá el plazo para el ejercicio de las acciones debidas por un término de treinta días hábiles. El apartado 3º del art. 68 establece, a continuación, lo siguiente: *«Si en el plazo de esos treinta días la entidad no acordara el ejercicio de las acciones solicitadas, los vecinos podrán ejercitar dicha acción en nombre e interés de la entidad local»*.

Es importante hacer un apunte adicional. No solamente el silencio frente al requerimiento abre las puertas del proceso civil. La jurisprudencia ha admitido la legitimación por sustitución aún cuando la Administración hubiera actuado en contra de los intereses de su propio patrimonio, ya negando el ejercicio de acciones administrativas o judiciales, ya, incluso, reconociendo la titularidad de un tercero. Sobre este particular es necesario extenderse algo más.

**4.** No se puede obligar a las Corporaciones locales a reivindicar sus bienes si no lo estiman procedente (68). Es decir, sin perjuicio del deber de defensa del patrimonio público, las entidades locales gozan de cierta discrecionalidad para acordar el ejercicio de las acciones administrativas que correspondan. Cosa distinta es que esa acción u omisión sea arbitraria o de que sea tomada incurriendo en desviación de poder o, por qué no, en prevaricación.

Ahora bien, con independencia de la posición de la Corporación, la STS de la Sala 1ª de 27 de diciembre de 1974 (Ar. 4940) declaró, casando la sentencia de instancia que había desestimado la demanda debido a que el Ayuntamiento con sus propios actos había reconocido la propiedad privada del terreno litigioso, que: *«... el particular actúa no en nombre de ella (la Corporación), sino en su sustitución o en su lugar por defecto en el actuar, a quien se faculta para la defensa de un interés público ante la jurisdicción ordinaria, por lo que son inoperantes los actos que la Corporación realiza en relación con todos ellos, máxime cuando, como aquí sucede, son indicio de*

---

(67) La LBRL vigente acorta el plazo, pues la Ley de Régimen Local de 1955 establecía un plazo de dos meses.

(68) Así, una vieja jurisprudencia mantenida por SSTs de 30 de octubre de 1963 (Ar. 4432), 26 de septiembre de 1973 (Ar. 3410) o de 21 de abril de 1999 (Ar. 4177).

*aquella negligencia o abandono indispensable para que el mecanismo pueda entrar en funcionamiento». Lo que corrobora la STS de la Sala 1ª de 31 de diciembre de 1994 (Rec.– 1762/1992): «... el artículo 68 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, a lo único que condiciona el ejercicio por un vecino de la acción o acciones a que el mismo se refiere es a que, en el plazo de treinta días hábiles siguientes al requerimiento, “la entidad no acordara el ejercicio de las acciones solicitadas”, pero no establece distinción alguna entre que ese no acuerdo de ejercicio dentro del plazo indicado sea debido a una mera actitud pasiva del Ayuntamiento o a un acuerdo expreso de no ejercitar la acción solicitada, sino simplemente, repetimos, a que no acuerde ejercitar la referida acción dentro del plazo indicado, en cuyo supuesto queda plenamente expedita la legitimación activa para el ejercicio de la acción vecinal “en nombre e interés de la Entidad local”, sin que, por tanto, sea dable el adentrarse a concretar o averiguar cuál pueda ser la causa determinante de esa falta de acuerdo de ejercicio por el Ayuntamiento, como equivocadamente pretenden los recurrentes, ya que “ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus”, aparte de que si la ejercitada acción vecinal no prospera, todos los gastos que ello ocasione serán de cuenta del vecino que la ejercitó (apartado 4 del citado artículo 68 “a contrario sensu”), por lo que el expresado ejercicio ningún perjuicio puede suponer para el Ayuntamiento» (69).*

Esa ausencia de relevancia jurídica de las acciones u omisiones de la Administración titular en detrimento de su patrimonio es totalmente comprensible y se sustentaría, adicionalmente, en principios y normas básicas del Derecho Administrativo como las siguientes:

i) La naturaleza jurídica de un bien demanial no depende ni de la condescendencia o tolerancia con una usurpación, ni de la falta de diligencia de la Administración titular. Esto podría conllevar las responsabilidades penales, administrativas y contables correspondientes, pero no puede afectar en absoluto a la calificación jurídica de unos bienes de dominio público que son por definición inalienables, imprescriptibles e inembargables (arts. 80.1 de la LBRL, 6.a) de la LPAP o 5 del RBEL).

ii) El incumplimiento del deber de defensa del patrimonio municipal o, incluso, la realización de actuaciones jurídicas en detrimento de ese patrimonio, son expresión de la vulneración de un principio clave en el Derecho Administrativo como es la irrenunciabilidad de las competencias (art. 8.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). La dejación del ejercicio de competencias podrá ser determinante de eventuales

---

(69) En la misma línea, la ya citada STSJ de Castilla y León, sede de Burgos, de 10 de diciembre de 1999 (Ar. 4228).



responsabilidades, pero en nada afecta a la naturaleza jurídica de los caminos ni, consecuentemente, a la titularidad de los mismos en función de su destino al uso público.

iii) Frente a esas actuaciones y omisiones no se puede pretender oponer el principio *non venire contra factum proprium*, pues eso sería tanto como admitir que la Administración no puede corregir sus errores. No ir contra los propios actos tiene sentido cuando de actuaciones jurídico-administrativas conforme a Derecho se trata; pero cuando se trata de actuaciones no conformes a Derecho, acudir a esta justificación supondría ratificar la violación del principio de legalidad (ex arts. 9.3 y 103.1 de la Constitución), el incumplimiento de los deberes legales mencionados o justificar la renuncia de competencias.

iv) Ni las actuaciones en contra de los bienes del patrimonio municipal, ni las omisiones del ejercicio de las potestades para su defensa son equiparables a una renuncia a la titularidad. Esto es un absurdo jurídico, pues los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables y, como hemos recordado, las Administraciones públicas no pueden renunciar al ejercicio de sus competencias ni en este, ni en ninguno otro ámbito. Los bienes demaniales no son susceptibles de una renuncia de la propiedad, en la medida en que son *res extra commercium* ajenas al tráfico jurídico-privado. Los bienes de dominio público son de titularidad de una Administración, no son de su propiedad en sentido estricto, como sí lo son los bienes patrimoniales o de propios de las Administraciones locales. Por tanto, no se puede renunciar al ejercicio de las potestades inherentes a la titularidad del bien.

v) En Derecho Público el único modo de que las Administraciones públicas se desvinculen de los bienes demaniales de su titularidad es a través de la desafectación de los bienes, lo que requiere, a la vista del art. 8 del RBEL, un «expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad». No habiéndose producido dicha desafectación, los bienes demaniales siguen gozando de la misma naturaleza y de la misma protección jurídica que les concede su condición de bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables, sin perjuicio de la falta de diligencia de la Administración titular.

En definitiva, aunque el Ayuntamiento hubiera podido «validar» la usurpación de los bienes de dominio público con su aquiescencia o, incluso, con su colaboración, esto es indiferente a los efectos de legitimar a los vecinos para proceder a sustituir procesalmente a la Corporación en los términos habilitados por el art. 68 de la LBRL.

## V. CONCLUSIONES

Cuando las Administraciones no cumplen con sus deberes legales en defensa del patrimonio público, los vecinos tienen la opción de sustituir a la

Corporación indolente en ese objetivo. La legislación de régimen local prevé el ejercicio de acciones en vía civil ante la inactividad flagrante o, incluso, el rechazo expreso a ejercer las acciones administrativas correspondientes en defensa de los caminos públicos. La vía procesal queda abierta dando lugar a una «batalla» por las evidencias para probar un uso público que no sólo podrá encontrar la oposición del usurpador, sino también la del propio Ayuntamiento.

Sin embargo, no hay que desfallecer, aunque esto sea especialmente difícil por el cálculo económico, temporal, y como no, personal, que todo litigio conlleva. En lo económico, al menos, hay que recordar que el art. 68.4 de la LBRL dispone que, en caso de prosperar la acción, el actor tiene derecho a ser reembolsado por la entidad de las costas procesales, así como a ser indemnizado de los daños y perjuicios que se le hubieran generado. Claro está, cosa distinta es reclamar esas cantidades y conseguir que sean pagadas (70).

Ahora bien, superados esos inconvenientes, no sólo se puede lograr la enorme recompensa de recuperar un camino que es de todos, sino también puede ser la base para responsabilizar penalmente a quienes no supieron/quisieron defender los bienes vecinales: una sentencia favorable a la reivindicación de los bienes públicos puede ser determinante de un delito de prevaricación. En los casos analizados —ausencia de diligencia, indolencia, omisión de deberes legales...—, estaremos, además, ante un supuesto particular. Podría no tratarse de un supuesto en el que se hubiera dictado, a sabiendas de su injusticia, una resolución arbitraria —que también podría ser el caso, por ejemplo, al negarse expresamente a ejercer prerrogativas y potestades administrativas—, si no, de no haber ejercido ninguna potestad administrativa a pesar de existir el deber legal de hacerlo —recuperación de oficio, inventario de bienes, inscripción registral...—. Nos encontraríamos ante un delito de prevaricación en comisión por omisión que la doctrina jurisprudencial de la Sala 2ª ha aceptado cuando el incumplimiento de la obligación de actuar es palmaria, injusta y arbitraria. En SSTs de 29 de octubre de 1994, 30 de junio de 1997, 2 de julio de 1997, 18 de marzo de 2000 o de 16 de abril de 2002, la Sala 2ª del Tribunal Supremo ha admitido que cabe incurrir en responsabilidad en comisión por omisión «... cuando es imperativo realizar una determinada actuación administrativa, y su omisión tiene efectos equivalentes a una denegación». Y añade: «La posibilidad de prevaricación omisiva concurre en aquellos casos en los que la autoridad o funcionario se vea impelida al dictado de una resolución, bien porque exista una petición de un ciudadano y el silencio de la autoridad o funcionario equivalga legalmente a una denegación de la petición, o bien

---

(70) F. GONZÁLEZ NAVARRO (1998) describe bien los desincentivos de los vecinos a iniciar este tipo de acciones: «las molestias que siempre lleva consigo un pleito, la necesidad de anticipar los gastos que se vayan produciendo, la dificultad de cobrar siempre a una Entidad pública, y la necesidad de probar la efectividad de unos perjuicios».

*porque exista una norma que de forma imperativa imponga la adopción de una resolución».*

En definitiva, existiendo el deber legal de proteger el patrimonio público; existiendo el deber de recuperar de oficio, así como del inventario e inscripción registral de los bienes públicos, todo ello, en su caso, previa investigación de oficio y/o deslinde, es evidente que se estaría incurriendo en un incumplimiento doloso de todos esos deberes legales que, como señala la jurisprudencia, «*de forma imperativa*» imponen adoptar resoluciones dirigidas a preservar el patrimonio local. Siendo esto así, se puede afirmar que se cumplirían los requisitos del tipo penal.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARRAZOLA, L. (1853): *Enciclopedia Española de Derecho y Administración*, tomo VII, Madrid.
- BARRACA DE RAMOS, P. (2024): «Narrativas de itinerarios culturales desde la perspectiva socio-jurídica», *Rv. Electrónica de Patrimonio Histórico* 35.
- BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J. (2019): La demanialidad de las vías pecuarias en el Derecho español, *REDA* 200.
- BOQUERA OLIVER, J. M, y ORTOLÁ NAVARRO, S. (1962): «Notas. Contencioso-administrativo: En general», *RAP* 37.
- CAMPILLO BESSES, X. (2011): «La determinació de la propietat dels camins: entre la geografia i el dret», en C. AMENGUAL MORRO (coord.), *En defensa del camins públics. Els drets de les entitats locals i ciutadanes*, Consejo Insular de Mallorca.
- CATALÁN SENDER, J. (2000): «La legitimación por sustitución de los vecinos para la recuperación y defensa de los bienes de las Entidades Locales. La acción vecinal del artículo 68.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local», *REALA* 283.
- COBO OLIVERA, T. (2006): *Régimen jurídico de los bienes de las entidades locales*, Madrid: La Ley.
- COLMEIRO, M. (1876): *Derecho Administrativo Español*, tomo II, Madrid.
- FERNÁNDEZ DE MESA, T. M. (1755): *Tratado legal y político de caminos públicos y posadas*, Valencia.
- DIAGO HERNANDO, M. y LADERO QUESADA, M. Á. (2009): «Caminos y ciudades en España de la Edad Media al siglo XVIII», *En la España Medieval* 32.
- GALLEGO ALCALÁ, J. D. (2025): «La perenne problemática de los caminos rurales municipales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados* 10 (octubre).

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1989): *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid: Civitas.
- GARCÍA-NOBLEJAS VALENTÍ, J. A. (2024): «Bienes de dominio público: los caminos», *Tribuna Lefebvre* 29/7/2024.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1988): «El procedimiento administrativo de las Corporaciones locales», S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, Madrid: Civitas.
- HURTADO DE MOLINA DELGADO, J. (2023): «La legislación sobre caminos españoles en el siglo XVIII. Una contribución a su estudio», *CODEX: Boletín del Instituto Español de Ciencias Histórico-Jurídicas X*.
- MARTÍNEZ-CARDÓS RUIZ, J. L. (2021): «La vertebración del territorio nacional a través de las obras de infraestructura», en *La vertebración territorial de España en la Doctrina del Consejo de Estado*, Madrid: BOE-RACMyP.
- PERUGA PÉREZ, E. (2020): «Particularidades del ejercicio de la acción reivindicatoria contra los ayuntamientos y otros entes de la administración local: un estudio desde el doble prisma del Derecho civil y del Derecho administrativo», *Rv. Catalana de Dret Privat* 22.
- SANTAMARÍA DE PAREDES, V. (1891): *Curso de Derecho Administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, Madrid.
- SIBINA TOMÀS, D. (2003): «Las ordenanzas de conservación y policía de los caminos municipales de uso público» (I), *QDL* 2 (junio).