

León, 14 de junio de 2019

Ayuntamiento de XXX

XXX (LEÓN)

**Asunto: Ejecución de obra de aparcamiento. Supresión de acceso a finca. /
Resolución.**

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **6/2019¹**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Constituía el objeto del expediente la supresión del acceso a la parcela XXX, con motivo de la ejecución de una obra de instalación de un aparcamiento.

Exponía el reclamante que la parcela contaba antes de la obra con acceso a la vía pública (carretera XXX) habiéndose impedido mediante la construcción de un bordillo y de una zona de aparcamiento de vehículos en un espacio situado entre el límite de la parcela y la carretera provincial, espacio que forma parte de esta última.

Estos hechos fueron expuestos por escrito dirigido por el titular de la parcela al Ayuntamiento con fecha 08/02/2018 (presentado en el Registro de la Junta de Castilla y León Delegación T en León P. Información y A.C. Ponferrada N° 201814600003511), al que dio respuesta con fecha 26/04/2018 (2018-S-RC-196) en el sentido de negar que la parcela tuviera ningún derecho de paso reconocido por un sobrante de vía pública.

El afectado presentó recurso de reposición con fecha 01/06/2019 (N° 201814600015407), en el que alegaba que la parcela siempre había tenido acceso directo desde la vía pública, sin que existiera ninguna servidumbre de paso, sino un antiguo camino.

El Ayuntamiento desestimó el recurso con fecha 02/07/2018 (N° 2018-S-RC-244), asumiendo el contenido de un informe solicitado a la Diputación Provincial de León, concluyendo no ser el órgano competente para declarar el acceso.

¹ Como consecuencia de la entrada en funcionamiento de la Sede Electrónica del Procurador del Común, la referencia anterior al expediente 20190006 ha quedado sustituida por 6/2019.



Admitida a trámite la queja, esta Procuraduría solicitó información tanto de ese Ayuntamiento como de la Diputación Provincial de León.

Concretamente se estimó preciso pedir que concretara ese Ayuntamiento los siguientes extremos relevantes para resolver la cuestión de fondo planteada:

1.- Informe si el Ayuntamiento de XXX realizó una obra de instalación de un aparcamiento, incluido un bordillo, entre la parcela XXX y la carretera provincial. Deberá aportar una copia del proyecto o memoria valorada de la obra y de los planos de la zona antes y después de llevarla a cabo.

2.- Informe sobre la titularidad del terreno en el que realizó la obra. En caso de no ser el Ayuntamiento titular del terreno, deberá acreditar la disponibilidad del mismo.

3.- Copia de los antecedentes documentales en base a los cuales decidió ese Ayuntamiento (decisión comunicada el 26/04/2018, 2018-S-RC-196) que no existía ningún derecho de paso reconocido a favor de la parcela citada.

4.- Copia del informe emitido por el Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de León que sirve de fundamento a la resolución municipal del recurso emitida el 02/07/2018 (Nº 2018-S-RC-244).

La respuesta remitida a esta Procuraduría se limita a indicar que *“el Ayuntamiento ha realizado el Proyecto “Actuaciones Urbanísticas en el Municipio de XXX” dentro del Plan Provincial de Cooperación Municipal en el que se incluía el citado aparcamiento y para lo cual no ha ocupado terreno alguno de propiedad privada”*.

Adjunta la copia de un informe elaborado por un arquitecto técnico a petición del Ayuntamiento, en el que señala lo siguiente con respecto a los puntos 1 y 2:

1. *“En respuesta a este punto cabe indicar que se han realizado obras conforme al Proyecto denominado “Actuaciones Urbanísticas en el Municipio de XXX” del Plan de Cooperación Municipal 2018, aprobado por la Diputación de León, consistentes en bordillo y aparcamiento en una zona grafiada en planos catastrales como sobrante de vía pública”*.

2. *“Según datos catastrales la titularidad del terreno en el que se ubica el aparcamiento es de la Diputación de León, teniendo en cuenta que el proyecto se realiza a través de un Plan de Cooperación promovido por esa Diputación, la cual es titular del terreno en el que se ubican las obras de referencia, este Ayuntamiento*



entiende que la propia Diputación está autorizando las obras y por ende a este Ayuntamiento a realizarlas en su terreno”.

Al informe se acompañan los planos de la zona, extraídos de la Cartografía catastral y del Inventario municipal de bienes; precisamente en ambos se aprecia la existencia de un camino -“camino de XXX”- que desemboca en la carretera frente a la finca XXX.

No remite ninguna otra documentación, ni el proyecto de la obra o memoria, ni los planos que reflejen el resultado antes y después de realizarla, ni el título que acredite la disponibilidad del terreno, ni los antecedentes documentales en base a los cuales decidió que no existía un derecho de paso (resolución de 25/04/2018, salida 26/04/2018, 2018-S-RC-196), ni el informe emitido por el Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de León que fundamentó la resolución desestimatoria del recurso (02/07/2018, 2018-S-RC-244).

Del examen de la información obrante en el expediente, se extraen los siguientes antecedentes que se consideran de interés a la hora resolver la cuestión:

- La obra de instalación del aparcamiento se llevó a cabo por el Ayuntamiento de XXX, financiada en parte con una subvención concedida por la Diputación Provincial de León incluida en el Plan de Cooperación de 2018.

- El Ayuntamiento de XXX no es titular del terreno en el que se ha realizado la obra, aunque entendió que la Diputación Provincial de León al conceder la ayuda estaba además cediendo ese espacio o al menos autorizando la ejecución de la obra.

- El Ayuntamiento de XXX afirma en la información remitida a esta Procuraduría que no ha ocupado terreno alguno de propiedad privada, nada indica sobre la obstrucción del paso a la propiedad.

- El propietario de la parcela XXX presenta solicitud el 08/02/2018 para que modifique la obra y deje libre el acceso a su finca, rebajando el bordillo en un tramo de 3 metros en la zona colindante a su parcela.

- El Ayuntamiento desestima la solicitud por Decreto dictado el 25/04/2018, considerando que la parcela da frente a un sobrante de vía pública sobre el que no tiene ningún derecho de paso reconocido, aunque manifiesta que de existir puede acreditarlo, ofreciendo al interesado la posibilidad de presentar recurso de reposición.

- El afectado presenta el recurso, alega que el paso se realizaba por ese terreno y aporta documentación: además de fotografías de varios años en las que se aprecia la



existencia de un camino y el uso del ese espacio, escrituras públicas de donación (10/05/1979 y 28/01/2009) en las que se describen los linderos de la parcela, el título más antiguo menciona una “cañada” en el lindero este, la descripción catastral de la finca refleja, en el mismo lindero este la colindancia con la “*carretera de XXX, Diputación de León*”, a las escrituras se une la certificación catastral descriptiva de la parcela con anexo de colindantes, entre ellas la *parcela XXX: “Carretera. XXX (León). Diputación de León”*.

- El Ayuntamiento resuelve el recurso con fecha 02/07/2018 entendiendo que “*no es este Ayuntamiento el competente para declarar el acceso a la parcela XXX, debiendo solicitar dicha autorización de la titular de la vía pública: la Diputación Provincial*”.

A partir de estas conclusiones, se ha considerado preciso realizar las siguientes consideraciones:

La respuesta del Ayuntamiento no es congruente con la solicitud del interesado que manifiesta haber sufrido un daño, la privación de acceso a su finca, como consecuencia de una obra realizada por el Ayuntamiento y, en consecuencia, pide que se modifique para permitir la entrada y salida como se venía haciendo hasta ese momento.

En primer lugar, el hecho de que el Ayuntamiento no haya ocupado con ocasión de la obra ninguna propiedad particular, no aporta ningún dato relevante sobre la cuestión planteada, pues el reclamante afirma que se ha privado del acceso a la finca, no que se haya invadido terreno perteneciente a la misma.

No admite duda que la obra se realizó por el Ayuntamiento y en un terreno del que no era titular, financiada en parte con una subvención otorgada por una Administración distinta que presume era la titular de ese espacio y que, como resultado de aquella, una finca se ha visto privada de su salida a una vía de comunicación.

La zona por la que se efectuaba la entrada y salida a la finca es un terreno situado entre el trazado de la carretera provincial XXX y varias fincas, entre las que se encuentra la XXX. Examinados los planos y fotografías aportados al expediente, se concluye que la carretera discurre en ese tramo por una parcela designada con el número XXX, cuyas medidas exceden de los límites de la plataforma de la carretera, exceso que está también considerado como carretera, según la descripción del vial en el Catastro, aunque se afirme por el Ayuntamiento que se trata de una parcela sobrante de vía pública.

En realidad no discute el Ayuntamiento que el acceso a la parcela se realizara “de facto” por ese lugar, como tampoco que se haya obstaculizado a partir de la obra, más bien considera que el Ayuntamiento no es responsable de ese resultado por haber obrado



correctamente al realizar la obra con el beneplácito de la Diputación Provincial de León y por considerar que la propietaria de la finca no ha acreditado la existencia de un “derecho de paso” a través de ese espacio que califica como una parcela sobrante de vía pública.

Frente a dicha argumentación hemos de indicar que la obtención de una subvención de esa otra Administración no supone el traspaso de la titularidad de un bien, ni puede operar un cambio en la calificación del terreno, ni siquiera supone que haya existido un acto o acuerdo que legitime la utilización del terreno.

Es cierto que la Entidad provincial debió advertir que el terreno en el que pretendía realizar la obra el Ayuntamiento era un espacio calificado como vial de su titularidad, afecto a un fin específico, pero esa omisión no equivaldría a una autorización ni a una cesión del bien, más bien, de constatarse, podría suponer un acto irregular de dicha Entidad.

En cuanto a su consideración como parcela sobrante, el artículo 7 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) clasifica como bienes patrimoniales las parcelas sobrantes que se definen en el apartado segundo del mismo artículo como *“aquellas porciones de terreno propiedad de las Entidades Locales que por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento, no fueren susceptibles de uso adecuado”*.

En este caso, se da por supuesto que se trata de una parcela sobrante porque fue un resto de parcela sin utilizar en la ejecución de un tramo de la carretera provincial, sin embargo ni consta que haya sido posteriormente cedido al Ayuntamiento, ni que efectivamente cumpla los requisitos para ser considerada como parcela sobrante, fundamentalmente que no sea susceptible de uso adecuado, ni lo que es más importante, que haya sido declarado así conforme a lo dispuesto en el apartado tercero del propio artículo citado, que dispone que *“para declarar un terreno parcela sobrante se requerirá expediente de calificación jurídica, en la forma que previene el artículo siguiente y con la excepción que señala su número 3”*.

El artículo 8 del RBEL establece:

“1. La alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades locales requiere expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad.

2. El expediente deberá ser resuelto, previa información pública durante un mes, por la Corporación local respectiva, mediante «acuerdo adoptado» con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma.



3. *En cualquier caso, la incorporación al patrimonio de la Entidad local de los bienes desafectados, incluso cuando procedan de deslinde de dominio público, no se entenderá efectuada hasta la recepción formal por el órgano competente de la Corporación de los bienes que se trate, y en tanto la misma no tenga lugar seguirán teniendo aquellos el carácter de dominio público.*

4. *No obstante, la alteración se produce automáticamente en los siguientes supuestos:*

a) *Aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios.* 4. *No obstante, la alteración se produce automáticamente en los siguientes supuestos:*

b) *Adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público o comunal.*

c) *La entidad adquiera por usucapión, con arreglo al derecho civil, el dominio de una cosa que viniere estando destinada a un uso o servicio público o comunal”.*

El que se trate de los terrenos sobrantes de una expropiación por no haberse ocupado por la carretera construida no los convierte de forma automática en parcela sobrante en el sentido que se define en el artículo 7 del RBEL, en el que el dato esencial es que no sea susceptible de uso adecuado, debido a su superficie, forma o emplazamiento; datos que no constan en este caso.

Además el expediente de declaración de parcela sobrante se exige siempre, salvo en el supuesto contemplado en apartado 3 del artículo 7 del RBEL que se refiere a la incorporación al patrimonio de Entidad local de bienes desafectados que, exige, no obstante, la recepción formal por el órgano competente de la Corporación.

A la hora de interpretar lo dispuesto en los artículos 7 y 8 citados la jurisprudencia entiende que es precisa una declaración formal de calificación jurídica como tal parcela sobrante, así el Tribunal Supremo en la Sentencia de 9 de diciembre de 2002 señala, *“no basta para tal consideración la concurrencia de los requisitos materiales previstos en el artículo 7.2 RBEL, sino que es precisa la declaración formal como tal, que implica una calificación jurídica, o la recepción formal, en el caso de bien desafectado, establecida en los artículos 7.3 y 8 RBEL”.*

La alteración de la calificación jurídica se produce automáticamente en algunos supuestos recogidos en el artículo 7.4 RBEL, entre ellos cuando se produce la aprobación definitiva de los proyectos de obras, aunque sigue siendo precisa la



recepción formal por el órgano competente de la Corporación de los bienes desafectados, en este caso la Diputación Provincial.

Por más que quiera calificarse como “sobrante de vía pública” no puede deducirse esa calificación mientras no se haya tramitado un expediente de declaración como sobrante del terreno, ni puede el Ayuntamiento disponer de un terreno calificado como bien de dominio público y carretera provincial para ejecutar una obra municipal que responde a un fin distinto al que está afecto ese bien.

El acuerdo expreso de desafectación tácita solo puede dictarse por la Administración expropiante titular de la carretera, no puede deducirse de la aprobación de un proyecto de obra por una Administración distinta, como es la municipal.

Por tanto el acto de concesión de una ayuda de la Diputación Provincial que se aduce como fundamento de la disponibilidad del terreno, no puede ser acogido, pues la obtención de la subvención supone una disposición de fondos públicos a favor del Ayuntamiento para su ejecución pero no lleva implícito ni el cambio en la calificación jurídica de un bien, ni en su titularidad.

En consecuencia, se considera que de la realización de esa obra se ha derivado un daño ilegítimo al recurrente que no tiene el deber jurídico de soportar, por lo que deberá ese Ayuntamiento revocar las resoluciones desestimatorias de su solicitud y del recurso y estimar la petición, realizando las obras precisas para que dicho acceso pueda ser realizado en las mismas condiciones que antes de realizar la obra.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

- Debe esa Alcaldía revisar las resoluciones de fechas 25/04/2018 y 02/07/2018 desestimatorias de la solicitud y del recurso presentados por el titular de la parcela XXX de ese municipio y estimar la petición, abordando las obras precisas para que el acceso a la finca sea realizado en las mismas condiciones que antes de la ejecución de la obra.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Asimismo se remite a ese Ayuntamiento una copia de la Resolución dirigida a la Diputación Provincial de León.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López