



León, 20 de enero de 2020

Ayuntamiento XXX
(Palencia)

Asunto: Ocupación de dominio público/ Inactividad/ XXX

Ilmo. Sr.:

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 **3462/2019**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la inactividad de esa entidad local en orden a la adecuada defensa y protección de los bienes de dominio público de su municipio frente a las usurpaciones que realizan los particulares.

Según manifestaciones del autor de la queja, desde hace años viene denunciando por escrito ante esa administración la existencia de una alteración catastral y posterior apropiación por parte de particulares de un espacio de terreno que forma parte del dominio público municipal, en concreto se trataría de un camino público situado en la Calle XXX, junto al n.º XXX de la localidad de XXX, perteneciente a ese municipio. Pese a los numerosos escritos presentados el Ayuntamiento no ha realizado intervención alguna en defensa de este camino, ni tampoco proporciona información concreta a los vecinos solicitantes, lo que les causa una evidente indefensión.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió informe en el cual se hacía constar:

“Atendiendo a la solicitud realizada se adjunta toda la información que se ha podido recopilar en este Ayuntamiento, entendiéndose esta Alcaldía que, en la tramitación de los expedientes catastrales, en este caso de alteración de superficie y/o ajuste de la propiedad particular (la n.º XXX de la C/XXX de XXX) será dicha administración nacional, la que teniendo en cuenta la investigación que corresponda en cada caso y sobre todo, las escrituras de los propietarios y el registro de la propiedad, que son principales fuentes de conocimiento y legalidad de la propiedad privada, las que



resuelvan lo que consideren ajustado a derecho.

No cuentan las vías públicas con esa exactitud legal de las escrituras en el Registro de la Propiedad, ni en cuanto a superficie, ni en cuanto a su exacta alineación, dado que por principio es vía pública lo que no es propiedad privada y es esta última la que debe seguir un tracto registral y catastral fidedigno, mediante testamentarias, compraventas, inmatriculaciones y en las cuales se atiende a superficie, linderos, etc.

En 2004 se comunicó a este Ayuntamiento el expediente de corrección de oficio de errores de derecho nº XXX, al cual se dio en su momento la contestación que se adjunta, no conservándose aquí al que se hace referencia en el escrito, ya que se realizó en papel término y prácticamente se ha borrado, pero constará en los archivos del Catastro. Siendo como es la realidad que en muchos núcleos de población las propiedades particulares no estaban marcadas desde tiempo inmemorial marcadas exactamente sobre la superficie y en concreto en toda esta zona, la propiedad de referencia y otras propiedades el entorno, en su momento se solicitó la asistencia de los servicios técnicos correspondientes de la Excma. Diputación, emitiendo estos el informe que se adjunta, en el cual se especifica la ocupación de unos 10-15 cm en el viario público únicamente en el vértice de la base de uno de los pilares de la puerta peatonal, no en toda la alineación, siendo ello tan mínimo que no dificulta ni altera las condiciones y características del viario afectado. Esta administración local es posible que se plantee como medida eficaz la investigación de superficies y linderos, del tracto registral y catastral de todas las propiedades privadas actuales de dicha zona, para así tener un conocimiento más exacto y fehaciente del dominio público del núcleo de XXX, así como la planimetría histórica que desde tiempo inmemorial existía, lo cual por otra parte no se descarta.”

A la vista de lo informado, nos gustaría efectuarle algunas consideraciones.

Como VI conoce perfectamente, el ejercicio de acciones en defensa del patrimonio es una obligación impuesta a las Entidades Locales. La defensa de bienes y derechos no puede renunciarse por los gestores de la Administración Pública y el interés que se protege ha hecho que el legislador obligue a dichos gestores a que ejerciten cualquier acción que sea necesaria para la defensa de esos bienes y derechos -artículo 68 Ley de Bases de Régimen Local-.

El artículo 44 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) señala que corresponde a los municipios en relación con sus bienes: la potestad de investigación, la de deslinde y la de recuperación de oficio.

Por ello interesa dejar sentado en este momento que las facultades que la normativa citada concede a las Corporaciones locales lo son para recuperar y deslindar de oficio sus bienes, pero no para recuperar, deslindar o definir derechos y propiedades



particulares, como parece apuntar el Ayuntamiento.

La potestad de investigación tiene por objeto averiguar la situación de aquellos bienes cuya titularidad no consta con certidumbre, pero existen indicios de que pudieran corresponder a la Entidad Local. La misma se articula a través de un conjunto de actuaciones encaminadas a esclarecer, en la esfera interna de la Administración, la eventual titularidad pública de determinados bienes como trámite o presupuesto previo para el ejercicio del resto de las facultades (deslinde, recuperación de oficio o inicio de acciones civiles).

Al respecto interesa citar la doctrina de la STSJ de Castilla y León de 04 de marzo de 2016, que viene a señalar: “(...) *el art. 44 del RBEL atribuye a los municipios la potestad de investigación. A tal fin aun cuando se dice que se trata de una facultad, es claro que el ejercicio de esa potestad deviene obligatorio para el ente local, por mor de su deber legal de conservación del patrimonio local. En similares términos se manifiestan el art. 4.1 d) de la LBRL y los arts. 41.1º) y 45 y siguientes de la LPAP. En concreto, el art. 28 de esta última norma básica dispuso que “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 las acciones administrativas que sean procedentes para ello”.* Por lo tanto si, como parece, existen dudas acerca de la existencia de bienes demaniales, la administración pretendidamente titular debe actuar y ejercer sus potestades, decidida y eficazmente, para lograr una protección adecuada de todo lo público (...).” (Los subrayados son nuestros).

El artículo 45 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las administraciones públicas (en adelante LPAP) se refiere a la facultad que ostentan las administraciones públicas para investigar la situación de sus bienes, pero es el Reglamento de Bienes de las entidades locales el que fija el procedimiento para llevar a cabo la investigación – artículos 45 a 54-.

El artículo 46 RBEL regula las posibles modalidades de iniciación del procedimiento que da lugar al ejercicio de la acción investigadora estableciendo: “El ejercicio de la acción investigadora podrá acordarse: 1º De oficio, por la propia Corporación (...) y 2º Por denuncia de los particulares”.

El tenor literal de este precepto no enuncia las formas de iniciación del procedimiento, sino que nos remite a las formas a través de las cuales puede acordarse el ejercicio de la acción investigadora a que aquel da lugar. Lo antedicho resulta importante en el supuesto concreto que se somete a nuestra consideración, ya que mientras la incoación de un procedimiento administrativo admite las diversas modalidades establecidas en los artículos 54 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de



octubre, del Procedimiento Administrativo Común, la adopción del acuerdo para el ejercicio de la potestad investigadora corresponde única y exclusivamente a la Corporación local, lo que significa que la denuncia de un particular interesado (como la que aquí analizamos) es solo una de las circunstancias que pueden dar lugar (o no) a la iniciación del correspondiente procedimiento.

Dicho con otras palabras, existen dos formas de instar el procedimiento de investigación, pero siempre dentro de la modalidad de iniciación de oficio pues, en todo caso, la decisión sobre su tramitación está supeditada a la valoración subjetiva de la administración en cuanto a la legitimidad de su incoación, así como sobre la concreta y objetiva concurrencia del presupuesto de hecho determinante de su ejercicio.

En este caso creemos que procede el ejercicio de la acción investigadora por parte de la administración en relación con la posible titularidad pública de la calle o camino al que se refiere la queja sirviendo este expediente para que el Ayuntamiento despeje todas dudas que pudieran existir al respecto. En este sentido hemos visto varios planos catastrales que marcan sobre el terreno entre las fincas situadas en el n.º XXX y XXX de la C/ XXX de XXX un camino o calle que daría acceso a la finca XXX de esta localidad. Sin embargo en planos catastrales más recientes ese paso ha desaparecido y además de otras alteraciones catastrales, como la alteración de la cartografía de la finca XXX por su frente y a la que creemos se refería el expediente catastral XXX vemos claramente como la finca situada en el n.º XXX de la C/ XXX se ha convertido en dos (XXX) ocupando ahora la numerada como XXX y hasta su fondo todos los espacios que correspondían con el pretendido camino.

Sin duda la tramitación de un expediente de investigación, al que se deben traer a todos los “colindantes” con esta eventual vía pública, clarificará la situación de este paso o acceso, ya que únicamente puede ser vía pública o privada- artículo 338 Código Civil-.

Si se trataba de un espacio privado, solo puede ser una servidumbre de paso, y puesto que esta solo se adquiere por título (artículo 539 Código Civil) a su titular le resultará muy fácil acreditar este extremo mediante la aportación de la correspondiente escritura (pública o privada), contribuyendo así a despejar las posibles incertidumbres.

Puede examinar, en el marco del expediente de investigación que le animamos a tramitar, todos los títulos de los implicados para comprobar sus colindancias, estableciendo si en esta zona existía o no un bien de dominio público.

Como sabe el artículo 36. 1 de la LPAP, señala que todas las administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales. A tenor de dicha previsión normativa – que tienen el carácter de legislación básica- las calles y los caminos públicos deben



inscribirse por sus titulares en el Registro de la Propiedad, además de en el correspondiente Inventario de bienes, lo que deberá tener muy presente esa entidad local dada la general indeterminación de la situación de las vías públicas en su municipio que se infiere de este expediente.

Por último, recordarle que el artículo 68 LBRL faculta a cualquier vecino que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos a ejercitar en sustitución de la entidad local que permanece inactiva, las acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de la misma, y que dicho vecino, de prosperar la acción, tendrá derecho a ser reembolsado por la entidad local de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran ocasionado.

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:

Que por parte de la Corporación municipal que VI. preside se incoe un expediente de investigación en relación con la posible titularidad pública del camino o acceso al que se refiere esta queja, ajustándose para ello a los trámites previstos en los artículos 45 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. A la vista del resultado de dicho expediente deberá adoptar las medidas tendentes a la efectividad de los derechos que al respecto pueda ostentar la Administración.

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.

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