



Excmo. Ayuntamiento de Cacabelos
Ilmo. Sr. Alcalde
Plaza Mayor 1
24540 CACABELOS
(León)

Asunto: Calificación de terreno como vía pública/ Disconformidad

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 **6356/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, la queja hacía alusión a los problemas que se están planteando a unos vecinos de su localidad por la consideración de un espacio de terreno privado como vía pública.

Según se pone de manifiesto por el autor de la queja, la finca señalada (ubicada en la entrada de la C/ XXX, en la esquina con XXX) es un espacio de terreno de unos 80 m² y de uso común de varios vecinos colindantes y se encuentra **inscrito en el Registro de la Propiedad desde el año 1976**. Pese a ello el Ayuntamiento manifiesta su carácter público aunque no haya efectuado su adquisición por ninguno de los medios permitidos en derecho y en contra de la referida inscripción registral. Todas estas circunstancias son perfectamente conocidas por la entidad local ante la que se han presentado varias reclamaciones verbales y por escrito, sin que hasta el momento se hayan adoptado medidas dirigidas a poner fin a la situación planteada, razón por la que se solicita la intermediación de esta Defensoría.

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 que consta:

- copia del escrito presentado por los interesados (fecha XXX- entrada XXX)
- resolución desestimatoria (Decreto de Alcaldía XXX) y comunicación a interesados, fecha XXX -salida XXX-.
- Informe técnico. En el mismo consta:



*“Se ha solicitado por escrito revisión y rectificación de lo que los ciudadanos consideran un error que afecta a una parcela de su propiedad en la entrada a la calle XXX desde la Avenida XXX. Esta persona, junto con otras, han estado en persona en el Ayuntamiento trasladándome la situación que se deduce del escrito. En resumidas palabras lo que manifiestan en su escrito es que un trozo de finca que consideran de su propiedad actualmente es considerado como **vía pública por el planeamiento vigente**. No consta documentación acreditativa alguna, si bien indican en su solicitud que ponen a disposición de la administración las escrituras de propiedad, a su requerimiento, haciendo valer el hecho que no existe donación, cesión o renuncia a favor del Ayuntamiento, por lo que argumentan de esa forma su titularidad.*

Todo ello a raíz que los vecinos del otro lado de la calle aparcan sus vehículos en ese trozo de vía pública y que los solicitantes manifiestan que es suyo. Para la emisión del presente informe son de aplicación las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Cacabelos (NSPM_cac), aprobadas definitivamente el 29 de septiembre de 2000, y publicado el Acuerdo de aprobación el 17 de mayo de 2001 (BOCyL nº95), junto con las modificaciones posteriores, habiéndose producido la aprobación inicial de la Revisión del Planeamiento (NUM_cac) el 16 de noviembre de 2017, y publicado el Acuerdo de la aprobación inicial en el BOCyL el 27 de noviembre de 2017, por lo que conforme a dicho Acuerdo y según el art. 156 del RUCyL y habiendo transcurrido más de dos años desde dicha publicación procede el levantamiento en la suspensión del otorgamiento de las Licencias y resultando de aplicación el planeamiento vigente (NSPM_cac) de 2000.

En primer lugar se obtiene de la Oficina Virtual de Catastro la información relativa a la geometría de la parcela, observándose que ese espacio reclamado está considerado por Catastro como vía de uso público. No se conoce de forma concreta cual es el espacio ya que no se aportó documentación gráfica alguna, pero de las conversaciones tenidas se estima que es el indicado en el recuadro amarillo de la ortofoto que se adjunta. No se tiene constancia de si es todo el ancho de la calle XXX o solo un trozo, pero se estima que es por lo menos el trozo que permitiría el paso por una calle.

Quien otorga la propiedad es el Registro de la Propiedad, no el Catastro, pero desde la reforma de la Ley del Suelo de 2015 tienen que estar coordinados, de ahí que si los solicitantes consideran que ese espacio es propiedad privada suya pueden reclamarla a Catastro con toda la documentación que consideren oportuna para que se valore por la DG de Catastro, mediante el procedimiento de subsanación de discrepancias (http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/procedimientos/f_proc4.asp). Ahora bien eso va a generar una comunicación de Catastro al Ayuntamiento solicitando que se pronuncie sobre el acto y ahí es donde nos encontramos con que el planeamiento urbanístico asigna ese espacio como vía pública y en consecuencia se certificará lo que dice el planeamiento. (Se adjunta plano).



Este planeamiento está aprobado en septiembre de 2000 y en ese momento no se hizo comunicación alguna por parte del propietario en el trámite de aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico. O si se hizo no se atendió, eso es algo que desconozco. Sea como fuere ese espacio está considerado como vía pública por el Ayuntamiento recogido así en las Normas Urbanísticas, con las consideraciones sobre su uso y aprovechamiento que se recogen en el instrumento de planeamiento.

*Estas condiciones no permiten evidentemente el vallado de parte de una presunta finca privada, pudiendo hacerse un tratamiento de rotulación en el pavimento o colocación de señales de prohibición o de vados en la propiedad para el paso de vehículos, pero **siempre de forma general** y no personalizada para los vecinos inmediatos. Así se le ha transmitido a los solicitantes, se pueden poner rayas en el suelo o una señal de prohibición de aparcar pero eso no significa una autorización para ellos, es una prohibición para todos.*

*En el procedimiento de revisión de planeamiento sí que se alegó esta circunstancia, habiendo recibido contestación por parte del Ayuntamiento en enero de 2019 en el que se efectuaba reclamación sobre ese espacio, habiéndosele informado en sentido desestimatorio a sus pretensiones, que eran en resumen las que solicita en este nuevo escrito. En la alegación **XXX**, en la que, referente a la parcela catastral **XXX**, se solicita la exclusión de la vía pública de la superficie correspondiente a la parte más ancha de la calle **XXX**, al ser propiedad privada, conforme documentación que se aporta, y se le contestó que de la documentación aportada no se deduce que la finca registral a la que hace referencia se corresponda con la vía pública mencionada.*

Sin perjuicio de ello, dentro de los deberes del propietario del suelo urbano se encuentra la cesión de los terrenos exteriores a las alineaciones. Por otro lado, la alineación marcada en la parte más ancha de la calle resulta coincidente con la contemplada por las Normas Subsidiarias vigentes en la actualidad. Para la determinación de la configuración del trazado viario el planificador deberá apoyarse en conocimientos técnicos, lo que no impide que la determinación de sus características es algo que la determinación de sus características es algo que no se resuelve técnicamente sino que será una decisión de la Administración, en función de la apreciación que haga del interés público, enmarcándose dicha actuación dentro de la discrecionalidad que caracteriza la potestad de planeamiento, y no arbitrariedad, encontrando su justificación en la Memoria Vinculante de las Normas Urbanísticas.

Es por ello que, no quedando acreditada la titularidad privada de dicho terreno y ya figurando dicha alineación en el planeamiento vigente a fecha actual, procede la desestimación dicha alegación. Esta respuesta lleva a pensar que el equipo redactor de la Revisión de las Normas Urbanísticas consideró probado en primer término que no existían pruebas suficientes para determinar la propiedad de ese trozo reclamado, asumiendo que la cartografía catastral determinaba los límites de la propiedad



(habiendo contado con pruebas aportadas) y en segundo lugar manifestaban una de las consideraciones de la legislación urbanística relativa a las facultades del derecho de propiedad, que es la cesión de los espacios exteriores a las alineaciones, conforme se señala en el art. 41.1.b) del RUCyL, referido a los deberes de los propietarios de suelo urbano, algo que ya estaba planificado de esta forma desde las Normas Urbanísticas de 2.000.

Artículo 41. Deberes en suelo urbano consolidado. *1. Los propietarios de suelo urbano consolidado tienen los siguientes deberes: a) Completar la urbanización de sus parcelas a fin de que alcancen o recuperen la condición de solar. A tal efecto deben costear todos los gastos de urbanización necesarios para completar o rehabilitar los servicios urbanos y regularizar las vías públicas existentes, incluida la conexión con las redes municipales en funcionamiento, y ejecutar en su caso las obras correspondientes. b) Entregar al Ayuntamiento, con carácter de cesión gratuita, los terrenos necesarios para completar o regularizar las vías públicas existentes, entendidos como las superficies exteriores a las alineaciones señaladas por el planeamiento urbanístico, así como los terrenos precisos para cumplir las obligaciones establecidas en los artículos 172 y 173, en su caso. (...) El resultado final de esa parcela en el instrumento de planeamiento aprobado provisionalmente y enviado a la Junta de Castilla y León para su aprobación definitiva reproduce fielmente el Catastro y repite la misma alineación del planeamiento de 2.000 tal y como se aprecia en la captura del plano de la Revisión del planeamiento aprobado provisionalmente y dispuesto para su aprobación definitiva que se adjunta.*

Si se llegara algún día a demostrar que la parcela de los solicitantes es mayor que la parcela catastral el procedimiento pasaría por alterar la cartografía catastral y posteriormente modificar el planeamiento, pero no el vigente de 2.000, que no es posible hacerlo por una disposición legal, recogida en la disposición transitoria tercera del Decreto 45/2009 (por el que se modifica el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León) que impide la aprobación definitiva de modificaciones de planeamiento y otras actuaciones urbanísticas en municipios mayores de 5.000 habitantes con planeamientos no adaptados a la LUCyL (Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León) Esos cambios solo son posibles si el instrumento de revisión del planeamiento general se aprueba definitivamente, algo que en estos momentos (hoy) no depende del Ayuntamiento. En consecuencia y con estos antecedentes procede informar que actualmente no se puede alterar el planeamiento siendo necesaria una alteración previa del Catastro, que actualmente tampoco puede hacerse porque el planeamiento vigente (aprobado definitivamente en 2.000) señala como vía pública el espacio reclamado por la solicitante. Ahondando en ello, ya el equipo redactor de la Revisión del planeamiento consideró en el procedimiento de tramitación que no existían pruebas concluyentes de la propiedad, aun habiéndose aportado pruebas. Y procede indicar que una vía pública tiene la consideración de condición de ordenación general (RUCyL, art. 120.1.b) y es



por lo que cualquier alteración sustancial de la alineación obliga a una modificación de planeamiento para proceder a su alteración, que tal y como señalaba en el informe, actualmente no es posible por lo señalado en la Disp. Transitoria 3ª del Dec. 45/2009”.

A la vista de lo informado, nos gustaría efectuar algunas consideraciones, si bien apuntando que la cuestión que se ha traído al conocimiento de esta Defensoría resulta ciertamente compleja por la disciplina a la que se refiere, el urbanismo, que es un materia esencialmente técnica y en la que además se da una intensa actividad legislativa, lo que provoca continuos cambios que afectan de manera muy evidente a los propietarios del suelo, que en ocasiones no cuentan con los suficientes conocimientos técnicos o jurídicos, lo que puede menoscabar sus derechos.

Como V.I. conoce la Disposición Adicional Única del Decreto 22/2004 de 29 de enero por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León -RUCyL- define las alineaciones como la “línea que separa los terrenos de uso y dominio público destinados a vías públicas de las parcelas destinadas a otros usos”.

El “Capítulo 2.1.10 Términos y Definiciones” de las Normas urbanísticas vigentes en su localidad establece que la alineación oficial “es la determinada por las Normas, Planes o Estudios de Detalle que las desarrollen”. Añade que la alineación exterior define el límite de la parcela edificable con los espacios libres exteriores o viales.

La alineación, por tanto, está determinando una doble calificación del terreno diferenciando la superficie neta de la parcela destinada a materializar su aprovechamiento, de la parte destinada a incorporarse a la vía pública, previa adquisición de la Administración por los procedimientos y mecanismos de obtención de terrenos dotacionales.

Obviamente, tal y como nos recuerda la administración en su informe, las vías públicas son dotaciones urbanísticas públicas conforme a la letra f) 1º de la citada Disposición Adicional Única del RUCyL. De acuerdo a los artículos 66 de la LUCyL y 190 del RUCyL, la forma de obtención de esos terrenos reservados en el planeamiento urbanístico para la ejecución de dotaciones urbanísticas públicas puede ser:

a) **Por cesión gratuita** mediante alguno de los procedimientos regulados en los artículos 70 de la LUCyL y artículos 211 a 222 del RUCyL que regulan las actuaciones aisladas de urbanización de gestión privada.

Debemos tener en cuenta que es un deber de los propietarios en suelo urbano consolidado entregar al Ayuntamiento, con carácter de cesión gratuita, los terrenos necesarios para completar o regularizar las vías públicas existentes, entendidos como las superficies exteriores a las alineaciones señaladas por el planeamiento urbanístico, como así establece el artículo 20.a) de la Ley 5/1999 de 8 de abril de Urbanismo de



Castilla y León -LUCyL- y el artículo 41.1.b) del Decreto 22/2004 de 29 de enero por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL).

Si bien el propietario en Suelo Urbano consolidado tiene derecho al aprovechamiento real sobre la superficie bruta de su parcela, aprovechamiento que podrá materializar sobre la superficie neta de su parcela y en caso de no ser posible, deberá compensarle el aprovechamiento no materializable mediante cesión de terrenos o de aprovechamiento de valor equivalente o pago en efectivo, o bien modificar la ordenación detallada ajustando las alineaciones o aumentando su volumen edificable de forma que los propietarios puedan materializar todo su aprovechamiento (art. 40 del RUCyL).

b) **Por expropiación forzosa**, mediante los procedimientos previstos en la legislación del Estado y de forma complementaria en los artículos 223 a 227 del RUCyL para las actuaciones aisladas, pudiendo desarrollarse por el procedimiento individual regulado en la legislación sobre expropiación forzosa o por el procedimiento de tasación conjunta regulado en el artículo 225 del citado RUCyL.

Conforme establece al artículo 227 del RUCyL la actuación aislada de expropiación para la obtención del terreno exterior a la alineación señalada por el planeamiento debe iniciarse antes de transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor del instrumento de planeamiento urbanístico que establezca la ordenación detallada, en este caso al ser un suelo urbano consolidado, desde la entrada en vigor de las vigentes NUM, que conforme el artículo 182 del RUCyL sería al día siguiente de la publicación de su acuerdo de aprobación definitiva en el BOCyL (Jueves, 17 de mayo 2001).

En caso de inactividad de la Administración, transcurrido el plazo de cuatro años desde la calificación de dotación urbanística pública del terreno a obtener (afectado por la alineación oficial de las NUM), el propietario podrá advertir al Ayuntamiento de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que debe llevarse a cabo por ministerio de la ley, transcurridos seis meses desde dicha advertencia, conforme al procedimiento regulado en el art. 227 apartados 2 y 3 del RUCyL.

c) **Por ocupación directa**, mediante el procedimiento previsto en los artículos 228 a 232 del RUCyL, consistente en el reconocimiento al propietario de terrenos reservados para la ejecución de las dotaciones urbanísticas públicas, de su derecho a integrarse en una unidad de actuación de suelo urbano no consolidado o de suelo urbanizable, en la cual el aprovechamiento lucrativo total permitido por el planeamiento exceda del aprovechamiento que corresponda a sus propietarios.

En resumen los Ayuntamientos pueden obtener los terrenos exteriores a las alineaciones que señala el planeamiento mediante una actuación aislada de expropiación, si el propietario no tiene intención de materializar su derecho a edificar y por tanto de solicitar licencia urbanística, **pero si el propietario ya tuviera edificado,**



como ocurre en este caso -se entiende anteriormente a las alineaciones señaladas por las NUM-, **esto no supone sin más que las superficies privadas exteriores a las mismas dejen de serlo y pasen por esa sola circunstancia a ser públicas**, sino que habrán de ser obtenidas por cualquiera de los medios legalmente establecidos y, de elegirse la vía expropiatoria, es evidente que habrá de pagarse el justiprecio procedente, como así se señala con claridad en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid, Sala de lo Contencioso administrativo, Sentencia 845/2012, de 2 mayo, Rec. 2253/2008:

“ (...) Hecha la precisión anterior y de cara a justificar la desestimación del presente recurso que acaba de ser anticipada, basta con resaltar que la posición de la demandante se basa en unos presupuestos equivocados, o para ser más exactos en unos que no tienen la virtualidad que por ella se postulan, el de que el terreno objeto de expropiación carece de valor a efectos expropiatorios al ser el mismo de cesión obligatoria (es una superficie exterior a las alineaciones señaladas por el planeamiento) y el de que en la parcela neta resultante puede materializarse tras la cesión todo el aprovechamiento que corresponde a los propietarios, alegaciones que no tienen suficientemente en cuenta un dato clave, "esencial" lo llama en sus conclusiones el Sr. (...) , y es que éste tenía su casa, su vivienda, en la parcela afectada y mientras la dejase en el estado en el que se encontraba no tenía la obligación de ceder ningún terreno, estuviera o no fuera de ordenación (en este sentido cabe remitirse tanto a la información catastral como a las fotografías acompañadas como Anexo 1 con el informe pericial hecho en el periodo probatorio y al propio contenido de este dictamen, en el que claramente se subraya que el terreno fuera de alineación no tendría que cederse gratuitamente mientras no se realice el aprovechamiento urbanístico previsto para el suelo resultante en las Normas Urbanísticas Municipales).

Dicho con otras palabras, solo hay obligación de ceder (y fuera de esta hipótesis habrá que pagar el terreno de que se trata) cuando el propietario de un suelo urbano quiera materializar su derecho a edificar, de forma que si no es tal el caso, por ejemplo porque ya ha edificado, no puede hacerse valer aquella obligación, y menos para conseguir un suelo gratis, sin que de todas formas haya la menor duda de que el hecho de que en un planeamiento urbanístico se dibujen una alineaciones no supone sin más que las superficies privadas exteriores a las mismas dejen de serlo y pasen por esa sola circunstancia a ser públicas. Muy al contrario, habrán de ser obtenidas por cualquiera de los medios legalmente establecidos y de elegirse la vía expropiatoria es evidente que habrá de pagarse el justiprecio procedente (...)”. El subrayado es nuestro.

Pues bien, llegados a este punto, esta Defensoría considera que cualquier pronunciamiento al respecto requiere determinar el terreno al que de manera continua nos estamos refiriendo es o no un espacio público que forma parte de la vía pública, ya que, a nuestro juicio, esa es la clave para resolver la cuestión analizada.



Por ello creemos que lo más prudente en este momento es que la administración tramite de oficio un expediente de investigación en relación con la titularidad pública del espacio cuestionado, sirviendo este expediente para que el Ayuntamiento despeje todas dudas que actualmente existen al respecto. En este sentido resultaría muy útil poder examinar los títulos de los inmuebles que colindan con este espacio, para que la entidad local los examine y los compare con los documentos de Catastro más antiguos o con las fichas del archivo histórico de todos los inmuebles implicados, y tal aportación documental puede hacerse perfectamente en el marco del expediente de investigación que, en nuestra opinión, debería tramitar, de manera que se garanticen plenamente los derechos de todos los implicados, de las personas que se han dirigido al Ayuntamiento y también de otros posibles afectados.

Procede recordarle que, para probar la pertenencia de un bien, los instrumentos urbanísticos, a los que se refiere con reiteración esa administración, no suelen tener un relevante valor probatorio, ya que como señala las STS de 24 de abril de 1985, “(...) Las previsiones en ellos contenidas no constituyen prueba ni siquiera en relación con la afectación del bien (...)”; y, por otra parte, el Catastro no es más que un registro administrativo, con efectos fiscales, y por ello reiterada doctrina jurisprudencial, cuya cita por conocida resulta innecesaria, señala que la inclusión de un inmueble en el catastro no pasa de constituir un indicio de que el objeto inscrito puede pertenecer a quien figura como titular, pero por sí solo no justifica el dominio, siendo insuficiente para declarar la titularidad pública o privada cuando sea el único indicio, pero no cuando se integra con otros. Obviamente, en la tramitación del citado expediente de investigación debe seguir estrictamente los trámites a los que se refieren los artículos 49 y ss. del RBEL, siendo a su conclusión y sobre la base del resultado, el momento en que esa administración deberá actuar en consecuencia.

Debemos apuntarle que, si como resultado del expediente de investigación se concluye que esta franja de terreno no es pública, la única opción posible para la adquisición del terreno por parte del Ayuntamiento, en este momento, sería la expropiación, puesto que aplicando los argumentos que se plasman en la sentencia que le hemos transcrito, no estamos ante un supuesto de cesión gratuita y obligatoria a la que se refiere el informe municipal, ya que los terrenos aparecen edificados previamente al establecimiento de la alineación oficial en este caso, y por lo tanto el propietario ya habría materializado con anterioridad su derecho al aprovechamiento.

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 V.I. preside se valore la posibilidad de tramitar un expediente de investigación en relación con la franja de terreno a la que se refiere la queja procediendo, a su conclusión, a la vista del



resultado que en el mismo se alcance y, si resultase necesario, a obtener los terrenos dotacionales correspondientes a través de los procedimientos administrativos que resulten pertinentes, siguiendo para ello las consideraciones legales y jurisprudenciales que le hemos expuesto.

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