



**Ayuntamiento de XXX  
(Burgos)**

**Asunto: Ocupación de espacios públicos / Inactividad**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a VI., una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **4372/2021**, 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 situación creada en esa localidad por la inactividad municipal ante la reiterada ocupación de espacios públicos que se realiza en la C/ XXX.

Según manifestaciones del autor de la queja, en esta calle y frente al inmueble ubicado en el nº XXX se sitúan enseres y objetos privados (tiestos, tendederos, arbolado, sombrillas, etc.) que limitan el acceso por esta vía pública. Por otro lado, se ha edificado un garaje en el final de la calle, en concreto en el nº XXX, invadiéndola totalmente y ocupando un espacio que aparece catastrado como de titularidad privada, cuando siempre ha sido vía pública municipal, sin que conste que se hayan seguido los correspondientes expedientes de desafectación y enajenación.

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:

***“PRIMERO.** En relación con la situación de “elementos” en la C/ XXX, se encuentra instalado en vía pública desde años inmemoriales tendedero propiedad municipal que tradicionalmente ha sido usado por los vecinos que en ningún caso condiciona o limita el tránsito como se puede apreciar en la fotografía que se adjunta ya que su ubicación es el final de la calle sin salida.*

***SEGUNDO.** Que de los expedientes que obran en esta secretaria a mi cargo se localiza respecto a la finca con referencia catastral XXX una solicitud fechada el 02/10/2019 de documento que acredita que el propietario del inmueble de la C/ XXX nº XXX no ha cometido apropiación indebida de los mismos, notificando a la solicitante (se adjunta) por este Ayuntamiento el Acuerdo Plenario del XXX en el que se transcribe*



*literalmente informe técnico solicitado por este Ayuntamiento para contestar a la solicitud de la vecina.*

*Un certificado de Secretaria (se adjunta) que recoge un punto en el Orden del día de Sesión Extraordinaria Plenaria de XXX respecto a una solicitud de conformidad de modificación catastral del titular de C/ XXX nº XXX suelos 1 y 2.*

**TERCERO.** *No consta por todo lo expuesto que dicha finca con referencia catastral XXX haya formado parte de la calle XXX”.*

Tras la recepción del informe municipal procedimos a dejar sin efecto la inclusión de ese Ayuntamiento en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con esta Defensoría.

A la vista de lo informado, procede efectuarle algunas consideraciones.

Lo primero que nos gustaría destacar es que se plantean en este expediente dos cuestiones diferentes, por un lado estaría la supuesta ocupación del espacio público con enseres que se produciría, según se manifiesta en el escrito presentado, frente al número 11 de la Calle XXX de su localidad, y por otra parte la alteración catastral que se ha producido respecto de la situación de la finca de referencia XXX, que según se señalaba en el escrito presentado, formaba parte de la C/ XXX y ahora está incluida en una propiedad privada, situación que atribuye a la inactividad municipal.

En relación con el depósito de enseres el Ayuntamiento en su informe solo alude a un tendedero municipal que sitúa en el final de la calle frente al número 19 (conforme a la numeración catastral), sin embargo las ocupaciones a las que se refería la queja y respecto de las que solicitamos la oportuna información eran las situadas en la fachada del número 11 de la C/ XXX (nuevamente conforme a los datos catastrales), y de éstas nada se indica en el informe remitido.

Al respecto nos cabe apuntar que en las fotografías aportadas con la queja se observa con claridad que hay diversos enseres (sombrillas, tendedero, tiestos, etc.) en un espacio que se identifica como vía pública, aunque no parece que se encuentre pavimentado, sin que hayamos podido establecer si tales ocupaciones se realizan todo el año o solo en época estival.

A la vista de la mínima información obtenida únicamente debemos recordar al Ayuntamiento que los espacios públicos y las vías públicas están destinados al **uso general** y disfrute de **todos los ciudadanos** según la naturaleza de los bienes en cuestión y de acuerdo con el principio de libertad individual y el respeto por las demás personas.



Los ciudadanos tienen derecho a utilizar libremente las vías públicas y han de ser respetados en su libertad, pero este derecho, que ha de ser ejercido con civismo, **está limitado por las disposiciones sobre el uso de los bienes públicos y por el deber de respetar los derechos de otras personas.**

Desde un punto de vista de policía urbana y patrimonial, el supuesto que se plantea en la queja podría aludir al uso **común especial de la vía pública**, a tenor de lo establecido en el artículo 75.1 b) del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, si se acredita que la vía pública está ocupada de manera permanente con mobiliario, tiestos, sombrillas etc., lo que justificaría el necesario control por parte de la administración local, control que se traducirá normalmente en el **otorgamiento de una licencia o autorización.**

Esta autorización, se otorgaría de modo discrecional y a precario. Discrecional porque se trata de un acto que la administración titular del bien no tiene obligación de conceder y, a precario, porque en puridad no otorga un auténtico derecho subjetivo, sino a lo sumo un derecho debilitado, que es revocable por la administración en cualquier momento y sin derecho a indemnización.

Si no se ha concedido licencia ni autorización (cosa que afirmamos con absoluta prudencia y a la vista de los pocos datos que manejamos) y se comprueba que los enseres se sitúan en la vía pública, estaríamos ante una **ocupación del dominio público**, por lo que el Ayuntamiento estaría facultado para requerir al ocupante para que deje libre y expedita la calle, retirando todos los elementos que allí se sitúan, con apercibimiento de ejecución subsidiaria y a su costa por parte del Administración. Si no se atendiera el requerimiento, eliminado todas las instalaciones situadas en la vía pública, el Ayuntamiento podría hacerlo, una vez vencidos todos los plazos, pudiendo incluso pasar la liquidación de gastos, tanto por la retirada, como por el almacenamiento o depósito de los enseres, si fuera necesario.

**El respeto a la Ley y a los derechos de los demás**, conforme establece el artículo 10.1 de la Constitución, son fundamento del orden político y de la paz social. El ejercicio del derecho que toda persona tiene a utilizar, en común, los bienes de dominio y uso público local -calles, plazas, paseos parques, caminos etc.- viene por ello limitado o delimitado no solo por la propia naturaleza y destino al uso público y común propiamente dicho de estos bienes demaniales, sino también por las disposiciones o normas que se hayan establecido, entre ellas los Reglamentos y Ordenanzas locales, especialmente en los de policía urbana y de circulación.

No puede el Ayuntamiento amparar o ignorar este tipo de actuaciones porque ello animaría a realizar otras ocupaciones en otras zonas, con otras instalaciones o



mobiliarios, que pueden ser “estéticos”, o servir a un uso habitual en los pueblos (pensamos por ejemplo en las leñeras, barbacoas, etc.), pero que suponen una utilización privativa por una sola persona de un bien que es público.

El Ayuntamiento no puede obviar que, conforme establece el artículo 20.1 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, **la vigilancia, conservación y limpieza de vías urbanas** es competencia suya, y también lo es la **seguridad** en los lugares públicos y la ordenación del tráfico; y, por lo tanto, su **obligación** es mantener las vías en perfectas condiciones para ser usadas por la generalidad de los administrados, **impidiendo este tipo de usos particulares**. Puede permitir o autorizar, como ya hemos dicho, la ocupación del dominio público, pero haciéndolo en el lugar y de la forma más adecuada para que no se prive ni se limite el uso de calles o espacios libres por los demás vecinos más de lo preciso y para que las instalaciones no afecten a las condiciones de accesibilidad del espacio, que la administración también debe garantizar.

En cuanto al espacio que se señala como calle (y por lo tanto bien de dominio público) en la queja y que en la actualidad aparece catastrado y parece que también registrado como de titularidad privada, debemos indicar, en primer lugar, que no tiene capacidad esta Institución, ni se encuentra entre sus competencias, para realizar afirmaciones sobre a quién o quienes corresponden determinadas propiedades, cuestión que solo puede ser determinada por los Tribunales civiles tras el ejercicio de las correspondientes acciones (reivindicatoria o declarativa de dominio), por tanto las manifestaciones que al respecto se realicen en esta resolución lo serán en el ejercicio de nuestras funciones a la vista de la mínima documentación que hemos podido manejar.

Como V.I. 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 RBEL-.

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

Interesa dejar sentado en este momento que las facultades que la normativa citada concede a las Corporaciones locales lo son para definir, recuperar y deslindar de oficio sus bienes, pero no para recuperar, deslindar o **definir derechos y propiedades particulares** (que es lo que el Ayuntamiento de XXX ha hecho en este caso a nuestro



juicio tal y como razonaremos a continuación), facultad que solo corresponde a los Tribunales de la jurisdicción civil.

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)**.

En el supuesto que hoy se analiza, parece que el Ayuntamiento, ante una concreta reclamación presentada por un vecino de rectificación catastral (asunto que se abordó en el Pleno de XXX), realiza una serie de actuaciones, aunque no acuerda el inicio de ningún expediente propiamente dicho, requiriendo la elaboración de un informe pericial.

Este informe, al parecer y según se refleja en el acta del Pleno, concluye que el terreno cuya rectificación se pretende es un pequeño terreno sin catastrar situado entre fincas de la misma propiedad señaladas como Ctra. XXX, 1 e XXX, 15. Propone el informe técnico a modo de conclusión acceder a la rectificación catastral pretendida y ello entendiendo que existe un error catastral, error que no se concreta y que al parecer se ha trasladado al inventario de bienes municipal (suponemos que esto significa que el espacio aparece como calle en el mismo), a unas escrituras de compraventa (suponemos que serán las referidas a la parcela situada en Ctra. XXX, 1 (aunque tampoco hemos podido examinarlas) puesto que en la misma todos los linderos de la finca aparecían como calle y entre esos linderos estaría la finca hoy discutida.

Concluye el Pleno, tras examinar el contenido de dicho informe, con un acuerdo mediante el cual decide accede a la modificación catastral pretendida, lo que supone, a los efectos de la reclamación presentada ante esta Institución, que el Ayuntamiento entiende que este espacio, hoy cerrado, es privado y no público, tal y como aparecía en Catastro, en su inventario e incluso en la escritura de compraventa que sirvió de base para la solicitud de rectificación catastral.

Como quiera que la Corporación municipal no pretendía ni recuperar, ni deslindar, ni investigar sus bienes propios, y al contrario está realizando una declaración para una rectificación catastral de un espacio que aparecía como calle, y ello, sin que nos conste que se tramitara ningún expediente y con audiencia de todos los vecinos, y singularmente de los colindantes con dicho espacio, la conclusión que extraemos, visto lo establecido en el artículo 4.1.d) de la LBRL, es que **carecía de competencias para hacer tal declaración**.



Como hemos anticipado, la competencia para reconocer o negar la extensión o delimitación de propiedades particulares corresponde en exclusiva a la jurisdicción civil, que es la única que puede dirimir hasta dónde llegarían eventualmente las propiedades privadas de la persona que solicita la rectificación catastral en relación con la vía pública discutida. Por ello lo acordado por el Ayuntamiento escapa a su competencia, y también a la del orden contencioso administrativo, y ello sin perjuicio de la posibilidad con la que cuenta esa administración para iniciar un expediente de investigación respecto del espacio al que continuamente estamos haciendo alusión (espacio cuyo trazado mantiene la misma configuración que la Calle XXX de la que parece una continuación y que además da acceso a las fincas ubicadas en la zona).

Si finalmente adopta la decisión de iniciar dicho expediente de investigación, tal y como le vamos a recomendar, debe tener muy presente que el Catastro no es más que un **registro administrativo**, con efectos fiscales. La STS 25 de abril de 1977, entre otras muchas, señala que la inclusión en un 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 tal dominio.

Sin duda, todos los particulares afectados podrán, en el marco del expediente, aportar sus títulos, las fichas del catastro histórico de todos los inmuebles implicados y el Ayuntamiento también sus cartografías catastrales más antiguas y los planos urbanísticos, su inventario de bienes y recabar los testimonios de otros vecinos, lo que ayudará a definir perfectamente la configuración de esta vía pública.

Como conclusión y pese a reiterarnos en nuestras argumentaciones, creemos que si el Ayuntamiento tenía dudas sobre la configuración del tramo final de esta calle, lo procedente hubiera sido el inicio de un expediente de investigación, pues en él las partes afectadas habrían podido aportar todo tipo de pruebas y la decisión municipal, adoptada en el marco del preceptivo expediente, se emitiría con garantía de derechos de todos los vecinos y de los colindantes más directamente afectados. La situación actual de controversia sobre la titularidad del espacio al que continuamente nos estamos refiriendo, no permite a esta Institución pronunciarse sobre si se produce la ocupación de la vía pública que se denuncia con la presentación de esta queja, aunque la solución propuesta esperamos sirva para despejar definitivamente las dudas y las dificultades que enfrentan los vecinos implicados.

No podemos dejar de mencionar que, si como parece, el espacio de terreno controvertido ha accedido al Registro de la Propiedad, **la conclusión del expediente de investigación no podría traer aparejada en ningún caso la posterior recuperación de oficio del terreno controvertido.** Si este fuera el caso, esa administración deberá



plantear ante la jurisdicción civil que resulte competente la correspondiente demanda en ejercicio de acciones reivindicatorias y de rectificación de los asientos registrales disconformes.

Por último, cabe recordar 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 permanezca 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 V.I. preside se valore la posibilidad revisar de oficio el Acuerdo de Pleno de XXX en relación con la modificación catastral a la que se refiere esta queja, puesto que se habría dictado por órgano manifiestamente incompetente en relación con la materia y prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido– artículos 47.1.b y e) y 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común-.**

**Que en su caso se tramite un expediente de investigación respecto de la situación de este espacio de terreno cumpliendo para ello con los trámites y requisitos previstos en el RBEL, en cuanto a las diligencias que deban incorporarse, la adecuada notificación a los posibles afectados y la motivación de todos los actos administrativos que conformen el precitado expediente, de manera que se garantice por parte de la entidad local no solo el interés general, sino también los derechos de todos los vecinos.**

**Que, en su caso y si resulta procedente, se plantee la cuestión analizada en este expediente ante los órganos de la jurisdicción civil que resulten competentes, resolviendo así definitivamente la controversia generada y que ha motivado la intervención de esta Defensoría.**

**Que se examine la situación de eventual ocupación de la vía pública con enseres que se produce a la altura del número 11 de la C/ XXX de su municipio, tras de lo cual y en su caso, proceda o bien a requerir su retirada o bien a otorgar para dichas ocupaciones la correspondiente licencia o autorización; pero siempre**



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

**salvaguardando el uso público de la vía afectada por dichas instalaciones y los derechos de todos los vecinos al uso común y general del dominio público.**

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