



**Excmo. Ayuntamiento de Ponferrada**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**Plaza del Ayuntamiento, 1**  
**24400 PONFERRADA**  
**(León)**

**Asunto: Ocupación de terreno público/ Imposibilidad de acceso a inmuebles**

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 **1686/2022**, 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 planteada en la localidad de XXX, perteneciente a su municipio, por la imposibilidad de acceso a un vial público (callejón) y a los inmuebles que en el mismo se ubican.

Según manifestaciones del autor de la queja, se ha instalado una cancilla y realizado una edificación en la Calle XXX de esta población, a la altura del nº XXX, y el callejón allí existente permanece cerrado. Señala que esto sucede pese a que se ha solicitado expresamente ante el Ayuntamiento el ejercicio de las correspondientes acciones en defensa de los bienes públicos, aunque hasta el momento y por su parte no se han adoptado medidas efectivas dirigidas a poner fin a esta “ocupación”, razón por la que se solicita la intervención 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 cual se hacía constar:

*“Primero: Con fecha 6 de febrero de 2019, Registro de Entrada 2019/XXX, D. (...) SOLICITA se incoe expediente para subsanar un error cometido al grafiar el plano del PGOU de la manzana de referencia (Calle XXX en XXX, Ayuntamiento de Ponferrada).*

*Acompaña con la solicitud:*

- *Escritura de manifestación y aceptación de herencia ante el notario D. XXX bajo su número de protocolo XXX de fecha 15/03/2002.*



- *Escritura de subsanación de otra otorgada ante el notario D. XXX bajo su número de protocolo XXX de fecha 25/02/2014 (se acompaña como Doc. 1)*

*Segundo: Emitido informe por los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Ponferrada, se concluye que no puede afirmarse que se haya cometido un error material o de hecho susceptible de ser modificado por la vía al art. 109.2 de la Ley 39/2015, en virtud del cual, se procede a remisión de la instancia y documentación presentada por D. (...) a la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, dada la competencia que le corresponde como Administración autora del acto cuestionado (se adjunta informe jurídico y oficio de remisión como documentos 2 y 3).*

*Tercero: Asimismo, consta en el expediente informe de la Policía Municipal de fecha 14/02/2020, formulado a requerimiento de D. (...), que se adjunta como documento 4.*

*Cuarto: Con fecha 6/11/2020 se recibe contestación de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, en relación con el traslado conferido, refiriendo: “(...) que dicha modificación no puede considerarse error material de los previstos en el art. 177 RUCyL, dado que dicho cambio implica una modificación de la ordenación detallada del ámbito afectado cuya aprobación requiere la tramitación de una modificación del instrumento de planeamiento que establece dicha ordenación detallada, en este caso el PGOU de Ponferrada de acuerdo con lo establecido en el art. 169 RUCyL”. Se adjunta copia como documento 5.*

*Quinto: Consultado el inventario de bienes municipales el callejón en cuestión no figura inscrito en el inventario como vía pública.*

*En virtud de lo expuesto, si lo realmente pretendido por el particular es la modificación de la calificación del indicado callejón como vial público, deberá procederse a solicitar la modificación del PGOU.*

*A este respecto, deberá procederse de acuerdo a lo dispuesto en el art. 169 RUCyL, presentado la documentación exigida en el apartado 3 del mismo, de conformidad con lo establecido en el art. 1.1.4 del propio PGOU; en base a la resolución de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, así como con los informes obrantes en el expediente, tramitación que no consta se haya llevado a cabo a día de la fecha.*

*A la vista de toda la información recabada procede realizar una serie de consideraciones.*



Lo primero que queremos destacar es que al examinar los planos catastrales y las fotografías de los inmuebles a los que se refiere esta queja se constata la existencia de un paso o acceso en el lugar que se indica en la reclamación (nº XXX de la C/ XXX de XXX), si bien el Ayuntamiento parece considerar que no se trata de un vial público, afirmando que no aparece en su inventario, ni grafiado en el PGOU de la localidad.

Como decimos, el espacio analizado aparece representado en los planos de catastro que hemos manejado y existe sobre el terreno, aunque el acceso ha sido limitado en los últimos años por la instalación de una puerta o cancilla, ejecutada por el actual titular de la mayoría de las edificaciones que se venían sirviendo del mismo (unos cinco inmuebles salvo error por nuestra parte).

Por lo tanto si el paso existe, solo puede ser un bien de titularidad privada (gravado con una servidumbre de paso) o un bien de dominio público (calle o calleja), dado que no hay más opciones tal y como señala con claridad del artículo 338 del Código Civil.

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 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 que las facultades que la normativa citada concede a las Corporaciones locales lo son para deslindar y recuperar de oficio sus bienes, pero no para recuperar, deslindar o definir derechos y propiedades particulares.

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 4 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. 41.1ª) 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 (...).”*

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 alude a 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 puede ser la referida en esta queja) es solo una de las circunstancias que pueden dar lugar 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 del referido acceso o



callejón, sirviendo este expediente para que el Ayuntamiento despeje todas dudas que existen al respecto y que se han puesto de manifiesto ante esa entidad local con reiteración en los últimos años.

En este sentido, ni esta Defensoría, ni parece que tampoco el Ayuntamiento, han podido examinar los títulos de los inmuebles que colindan con este espacio y/o que tienen su acceso por él, salvo el de la parte reclamante, y de este modo no hemos podido comprobar todas las colindancias y/o la posible existencia de servidumbres constituidas.

En este punto conviene precisar que para probar la pertenencia de un bien, los instrumentos urbanísticos 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 (...)*”

Puesto que el espacio controvertido existe y es un acceso o paso, si es privado solo puede ser una servidumbre, y puesto que las servidumbre de paso 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), despejando así de manera definitiva todas las incertidumbres que existen al respecto.

Además del paso, en el que parecen centrarse los esfuerzos argumentativos de la parte reclamante, hemos observado en las fotografías que se remitieron con la queja y también las incorporadas a la diligencia de la Policía local que se adjuntó por el Ayuntamiento, que sobre este “acceso” se abren numerosas ventanas con vistas rectas y también puertas. Nuevamente debemos acudir a las disposiciones del Código Civil que en su artículo 582 impide la apertura de ventanas sobre fincas ajenas si no hay dos metros de distancia entre la pared en la que se construyen y dicha propiedad. Esta previsión no resulta aplicable, conforme fija el artículo 584 del mismo texto si los inmuebles están separados por vía pública, por ello la disposición de los ventanales y puertas existentes, que pertenecían en el pasado a inmuebles de distintos titulares y respecto de cuya situación no nos consta que haya existido en el pasado ningún tipo de oposición, nos lleva a considerar la existencia de una calle o vía pública en el lugar señalado, y no un espacio privado.

Lo mismo debemos señalar respecto de las vertientes de los tejados ya que si evacuan las aguas pluviales hacia este “acceso”, su disposición (artículo 586 Código Civil) nos puede llevar a pensar que estamos en presencia de una calle o terreno público.

Se insiste reiteradamente por el Ayuntamiento que esta "calleja" no aparece en las normas urbanísticas municipales, aunque desconocemos cual ha sido la causa de su omisión, puesto que estamos ante suelo urbano y ya hemos dicho que existen viviendas y otros inmuebles con luces, vistas y vertientes de tejados hacia dicho espacio.



Al respecto debemos recordar que, conforme señala la STS 23 de septiembre de 1998: "*Los Planes de Urbanismo pueden, desde luego, respetar los caminos o vías públicas existentes, pero también pueden no respetarlos, hacerlos desaparecer o sustituirlos por otros. Ello entra en las facultades de diseño para el futuro que forman parte esencial de la potestad de planeamiento (artículo 3.1 f) del Texto Refundido de la Ley del Suelo). Y esta facultad ha de realizarse sobre la realidad física existente, ya que la formulación de un Plan urbanístico no permite solucionar o resolver en su procedimiento problemas de titularidades dominicales o de presuntas usurpaciones de bienes de titularidad pública o privada, que han de tener su adecuada resolución en el procedimiento específico legalmente establecido (...) y no sería conforme a derecho que el Ayuntamiento aprovechara la tramitación y aprobación del Plan para resolver implícita o expresamente el problema de la titularidad del camino, porque la potestad de planeamiento no ha sido concedida en las normas para ese fin, sino para ordenar urbanísticamente el territorio (...)*" ( Los subrayados son nuestros).

Por tanto, los documentos urbanísticos a los que se refiere la Administración, no son óbice para la existencia en el punto aludido de un bien de dominio público (ni tampoco de un bien de dominio privado) y el reflejo en dichos documentos de determinados inmuebles no impide ni limita a las Entidades locales para el ejercicio de acciones en defensa de su patrimonio, entre ellas el ejercicio de la acción investigadora.

Sí la resolución que ponga fin al expediente de investigación declara la titularidad pública del bien o derecho investigado se produce un doble efecto: a) la tasación posterior del bien o derecho, para abonar en su caso el premio al que hace referencia el artículo 54 RBEL y para su valoración en el Inventario; b) la inclusión de la finca en el Inventario de Bienes.

Con posterioridad, deben adoptarse otras medidas tendentes a hacer efectivo el derecho o los derechos de la Corporación si hay usurpación u oposición. Estas medidas no son otras que: 1) ejercitar la potestad de recuperación de oficio en cualquier tiempo, si el bien es de dominio público, como sucede en el caso de que se esté ante un camino o calle pública; 2) poner en marcha el ejercicio de la potestad de deslinde administrativo, si es que los límites aparecen confusos o no definidos; 3) ejercitar las acciones civiles correspondientes ante los Tribunales, si es que el bien investigado está inscrito en el Registro de la Propiedad a nombre de otra persona.

Recordar también que, en todo caso, el acuerdo que adopte el Ayuntamiento al resolver el expediente de investigación tiene un carácter meramente declarativo respecto de la posesión. No define ni decide el *ius possessionis* ni el *ius possidendi*, esto es el derecho a poseer o el derecho de propiedad, pues esto sólo pueden hacerlo los Tribunales una vez ejercitadas las acciones civiles correspondientes.



Consideramos que el ejercicio de la acción investigadora en este caso resulta una vía probablemente más efectiva que la modificación del PGOU para crear esta vía pública y definir sus alineaciones, puesto que resulta más gravoso desde el punto de vista económico y su tramitación se dilatará en el tiempo.

En cualquier caso y de considerar la entidad local que es necesaria dicha modificación del planeamiento, creemos que la misma debe ser iniciada de oficio por el Ayuntamiento, dado que afecta a una infraestructura de comunicaciones de titularidad pública que eventualmente pudo ser obviada por esa administración en la redacción del PGOU, aunque en la realidad existía y existe, sin que se haya justificado esta circunstancia, generando problemas a los particulares más directamente afectados y en gran medida también a los vecinos de la localidad en la que se ubica.

Consideramos en todo caso que si existen incertidumbres sobre la titularidad de los terrenos aludidos (puesto que se venían usando para el acceso de los vecinos, aunque no aparecen en el inventario municipal) la modificación del planeamiento no es el instrumento más adecuado para esta finalidad, ya que los instrumentos urbanísticos de planeamiento no afectan a la titularidad de un determinado bien.

En definitiva, ante la situación creada procede que esa entidad local dé inicio al correspondiente expediente de investigación (artículo 49 RBEL), puesto que cualquier otra actuación de mayor complejidad técnica y/o jurídica deben realizarse dentro del ámbito del expediente propiamente dicho, en garantía del interés público, pero también de los derechos de todos los implicados, de las personas que han instado a actuar y también de otros posibles afectados que tienen derecho a conocer que está en discusión la titularidad del espacio que es posible que se venga ocupando sin oposición, al menos que tengamos constancia, de manera que no se les cause indefensión.

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 incoe un expediente de investigación en relación con la posible titularidad pública del paso 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 esa Entidad local.**

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



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

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