



Excmo. Ayuntamiento de XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
XXX
(Palencia)

Asunto: Camino público/ Alteración catastral/ Inactividad

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 **205/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era a la existencia de determinadas irregularidades en la gestión que realiza esa Entidad local de los bienes de su titularidad.

Según manifestaciones del autor de la queja, esa entidad local es titular de un camino publico denominado Camino de XXX que comunica la Calle XXX y la Calle XXX de su localidad. Sin embargo, tras la tramitación de un expediente de alta catastral, este camino resultó incluido en una de las parcelas rústicas colindantes, en concreto en la parcela XXX del polígono XXX.

Según se desprende del contenido de la queja, pese a que existen datos suficientes que acreditan la existencia del citado camino público, el Ayuntamiento no ha ejecutado actuación alguna en defensa del mismo, permaneciendo inactivo ante los recursos presentados por los particulares en sede catastral, lo que ha supuesto que en este momento el camino no tenga reflejo gráfico en dicho registro administrativo, situación que a juicio de la parte reclamante supone un grave incumplimiento de las obligaciones municipales en cuanto a la obligada defensa de sus bienes públicos, 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 por el Ayuntamiento copia de diversos documentos que vamos a enumerar:

1º. Copia de una reclamación económico administrativa presentada ante el TEAR de Castilla y León por Dª (...) contra la resolución de la Gerencia Territorial de Catastro de Palencia de fecha 20/05/2022 y de la documentación que a dicha reclamación se acompaña como documentación adjunta, singularmente copia de una escritura de



aceptación y partición de herencia de fecha 16/10/2014 y otras de liquidación de sociedad de gananciales, manifestación y aceptación de herencia de fecha 18/07/2013.

Copia de informe técnico (septiembre 2017) emitido por D. (...) y copia de informe complementario (octubre 2017).

Copia de informe técnico emitido por D^a (...) (octubre de 2013)

Copia de la Sentencia 39/2015, de 28 de enero de 2015, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Palencia, y de la Sentencia 19/17 de 23 de enero de 2017, del juzgado de Primera instancia e Instrucción nº 7 de Palencia, en ejercicio de una acción negatoria de servidumbre de luces y vistas.

2º. Copia de la resolución de fecha 16/11/2021 del TEAR de Castilla y León

3º. Copia de la resolución de fecha 11/01/2023 del TEAR de Castilla y León.

A la vista de la información recabada, debemos efectuar a esa Entidad local algunas consideraciones.

Lo primero que sorprende al examinar la documentación aportada al expediente es que pese a que la discusión se centra en establecer si entre dos inmuebles particulares existe o no una vía pública (que se denomina en algunos escritos como “Camino de XXX”), la referida problemática se ha dilucidado exclusivamente entre los particulares enfrentados, sin que nos conste que el Ayuntamiento haya ejercitado ningún tipo de acción en defensa y protección de los bienes públicos de su titularidad.

La situación, prolongada durante varios años, ha determinado que en este momento los planos catastrales de esa población “no dibujen” en el punto en conflicto ninguna calle, ni camino público, cuando siempre lo han hecho (al menos así aparece en los planos catastrales antiguos que hemos manejado y que obran incorporados a los informes técnicos aportados).

Por lo tanto, la Administración local no ha planteado acciones en defensa de este espacio, ni tampoco parece que se haya involucrado activamente en las actuaciones realizadas hasta este momento por los particulares que vienen sosteniendo que este espacio (colindante con un inmueble de su titularidad) es terreno público.

Como V.I. no desconoce, el ejercicio de acciones para proteger el dominio público local es una obligación que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, impone 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



los mismos a que ejerciten cualquier acción que sea necesaria para la defensa de esos bienes y derechos -artículo 68 del citado texto legal -.

En sentido parcialmente similar, también el artículo 44 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986, de 13 de junio- en adelante 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.

La potestad de investigación tiene por objeto averiguar la situación de aquellos bienes cuya titularidad no conste, pero existan indicios de que pudieran corresponder a la entidad local, lo que supone:

a) la inexistencia de datos o documentos que justifiquen la propiedad o posesión, y

b) la existencia de indicios de que la propiedad pudiera corresponder a la entidad local - STS 5 de febrero de 1973-. No puede ejercerse si no existe desconocimiento, bien porque se conoce al titular por constancia de ello en un registro público o en cualquier otro documento que obre en poder de la administración, ya que la potestad de investigación no autoriza a perturbar la posesión de quienes figuran como titulares.

La finalidad del ejercicio de esta potestad, cuyo procedimiento está minuciosamente reglado, no es otra que la adopción de medidas tendentes a la efectividad de los derechos que pudiera tener la administración, en este caso local, y es fruto y, a la vez, consecuencia del deber de la administración de defender sus bienes.

En realidad, el RBEL regula esta potestad de investigación como trámite o presupuesto a la potestad de recuperación de oficio que, lógicamente, precisa de la práctica de diligencias y averiguaciones previas.

El expediente de investigación, conforme señala el artículo 51 RBEL, supone la apertura de un periodo de prueba. El precepto citado enumera taxativamente los medios de prueba, y aunque la misma tendrá lugar cuando la administración no da por ciertos los hechos alegados, lo cierto es que este periodo es obligatorio. El expediente, previo informe del Secretario y dictamen de la Comisión Informativa, ha de ser sometido a Pleno.

Si la resolución, motivada en todo caso, que pone 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.



Por otra parte, con posterioridad han de 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 este caso si estuviéramos 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 (como puede ocurrir, aunque no lo hemos podido constatar a la vista de los documentos que hemos manejado).

4) En todo caso, el acuerdo que adopte el Ayuntamiento al resolver el expediente de investigación 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.

En este caso, entendemos que existen indicios suficientes como para iniciar un procedimiento de investigación sobre el camino al que se refiere este expediente, respecto del cual puedan existir dudas acerca de su condición de dominio público (Cfr. STSJ de Castilla y León 5 de septiembre de 2008 y STSJ Castilla La Mancha 15 de mayo de 2009).

A ese expediente se deben incorporar no solo los títulos de todos los inmuebles colindantes, sino también todos los planos catastrales que posea y también puede acudir a los que constan en el archivo histórico.

En cuanto al reflejo catastral actual de estos inmuebles, obtenido tras la tramitación de varios procedimientos de subsanación de discrepancias instados por los particulares al pretender la “*desaparición*” del eventual espacio público que podría existir en la zona y al margen de la intervención municipal, solo corresponde recordar que el Catastro no es más que un registro administrativo, con efectos puramente 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, siendo insuficiente para declarar la titularidad pública o privada cuando sea el único, pero no cuando se integra con otros.



En este sentido, resulta muy clara en sus pronunciamientos la Sentencia 19/17, de 23 de enero, dictada por el Juzgado de Primera Instancia nº 7 de Palencia, en un procedimiento de acción negatoria de luces y vertiente de tejados, en la que se señala lo siguiente: “(...) y aun cuando la parte demandante ha conseguido dar de alta en el Catastro la era de su propiedad, con una superficie que incluiría la zona que, según la parte demandada, corresponde a camino público, figurando en el expediente la ausencia de alegaciones al respecto por parte del Ayuntamiento pese al traslado que le fue conferido, lo cierto es como bien sostuvo la defensa de las demandadas que el registro catastral no sirve por si solo para acreditar la propiedad (...)”.

También la última resolución del TEAR de Castilla y León de fecha 11 de enero de 2023, dictada en relación con la situación que se ha traído a nuestro conocimiento con la presentación de la queja, señala: “(...) Cualquier afirmación relativa a que la propiedad de la finca desborda o no coincide con el ámbito posesorio delimitado físicamente no puede ser admisible a efectos catastrales, sin perjuicio del derecho del interesado de plantear la acción civil o administrativa que considere pertinente y de lograr la alteración de la modificación caso de obtener una resolución favorable”.

Desconocemos si el espacio de terreno que eventualmente se correspondería con el camino o calle publica al que continuamente nos estamos refiriendo ha accedido al Registro de la Propiedad, ya que no hemos podido examinar el título que se podría corresponder con la “era” (parcela XXX, polígono XXX) que se habría anexionado el discutido camino, y suponemos que el Ayuntamiento tampoco tienen este dato, puesto que en otro caso nos lo habría aportado, pero si esto fuera así, **ello no impediría que esa Administración local no pudiera tramitar al respecto un expediente de investigación**, sino que al término del mismo solo podría, de entre las medidas tendentes a hacer efectivo el derecho o los derechos de la Corporación a las que se refiere el artículo 53 del RBEL, plantear acciones civiles ante los Tribunales competentes, en ejercicio de la correspondiente acción reivindicatoria y solicitar de la cancelación de las inscripciones registrales que resulten disconformes.

La STS Sala 3ª, sec. 5ª, de 6-10-1999, nos recuerda que: « (...) **SEXTO.-** *Sobre esta realidad de la inscripción del terreno en el Registro de la Propiedad a nombre del titular de la licencia, (realidad registral no negada por nadie en el proceso), nada dice la sentencia de instancia, siendo, como es, un dato fundamental, pues los preceptos hipotecarios citados no permiten que por vía prejudicial se desconozca lo que proclama el Registro de la Propiedad. Así lo tiene declarado esta Sala en sentencia de 7 de Marzo de 1992, a cuyo tenor “la estimación de la pretensión equivale a que se prescinda de unos asientos registrales, amparados por el principio de legitimación, el cual atribuye al titular registral competencia exclusiva respecto de una cosa o un derecho inscrito, dotando, al mismo tiempo al contenido del Registro, de una apariencia de verdad y de una presunción de exactitud, mientras no se demuestre la inexactitud, lo que obliga a*



mantener la titularidad de quien aparezca inscrito. Esto y no otra cosa es lo que resulta de la relación entre los arts. 38.1 y 97, en relación con el art. 1.3, todos ellos de la Ley Hipotecaria, según el último de los cuales los asientos del Registro “... en cuanto se refieren a los derechos inscribibles están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producirán todos los efectos mientras no se declare su inexactitud...”, lo que significa que debe darse por existente el derecho real que figura inscrito mientras no exista contradicción, en cuyo caso prevalecerá el título o la causa de adquirir eficaz. Ciertamente, nos hallamos ante una presunción “iuris tantum”, que puede ser destruida, pero no en un recurso contencioso-administrativo, sino en un proceso civil donde se ventile el derecho de las partes y éstas obtengan, en su caso, una sentencia contradictoria a la inscripción o asiento registral; mientras ésta no se produzca, y no se obtenga una sentencia que declare la inexactitud del asiento, esta Sala no puede desconocer la presunción de exactitud del asiento, y debe de mantenerlo».

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 iniciar un expediente de investigación en relación con el espacio de terreno que es objeto de la presente queja; y una vez concluido, si procede, ponga en marcha el ejercicio de la potestad recuperatoria o acuda al procedimiento civil correspondiente, actuando conforme lo reseñado *ut supra* en garantía de los derechos de todos los vecinos y del interés general.

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