



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Ocupación dominio público con vallado/ Cruz de término/ 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 **1106/2024**, 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 parcial ocupación de un espacio de dominio público con un vallado. Según manifestaciones del autor de la queja, la ocupación se produce en las inmediaciones de la carretera SG- XXX, en un punto situado al norte del camino de XXX (Polígono XXX, parcela XXX) de esa localidad.

Según se indica, el vallado de la parcela XXX del polígono XXX ha incluido y dejado en el interior de la propiedad privada la denominada Cruz de término de XXX, elemento que sirve para delimitar el término municipal en este punto y que siempre resultó accesible para todos los ciudadanos. Al parecer el Ayuntamiento conoce estos hechos y circunstancias, ya que se han realizado reclamaciones ciudadanas al respecto, sin que hasta el momento haya tomado medida alguna para poner fin a la situación denunciada, 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 que, efectivamente, existe una Cruz dentro de una propiedad privada (parcela XXX), no habiéndose recibido en este Ayuntamiento hasta la fecha ninguna reclamación al respecto. Añade que la mencionada Cruz no se encuentra incluida en el Inventario de Bienes de esta entidad y que la instalación del vallado en la mencionada finca linda con la carretera SG-XXX, que es de la competencia de la Diputación Provincial de Segovia, no ocupando ningún espacio público de titularidad municipal.



Dimos traslado de este informe a la persona reclamante, para que presentara las alegaciones que entendiera pertinentes. En el extenso escrito de alegaciones presentado ante esta Defensoría, la persona autora de la queja cuestiona la veracidad del informe municipal relativo a la ubicación de una cruz de término situada en la zona de XXX, en el municipio de XXX (Segovia). Alega que dicho informe identifica erróneamente la parcela afectada como la parcela XXX del polígono XXX, cuando en realidad —según su versión— la ocupación se produce sobre la parcela XXX, clasificada catastralmente como de titularidad pública y atravesada por la carretera SG-XXX. Añade que la finca colindante XXX, propiedad del anterior alcalde del municipio, habría invadido más de 200 m² de dicha parcela pública, incluyendo el entorno inmediato de la cruz de término, instalando un vallado sin respetar la servidumbre de paso, ni la cañada existente entre ambas propiedades.

A ello añade que la cruz de término se sitúa en una intersección de caminos públicos y que su emplazamiento es identificable tanto en ortofotos catastrales actuales, como en planos históricos, citando expresamente el contenido del planeamiento urbanístico aprobado en 2024. Aduce que la información trasladada a esta Institución confunde las referencias catastrales, y afirma que la parcela XXX también es un camino de uso público, como lo indica su numeración iniciada en "9", propia de vías, servidumbres o infraestructuras públicas. Reprocha que el Ayuntamiento no haya actuado frente a la ocupación ni haya inventariado la cruz en el catálogo municipal de bienes protegidos, lo cual —a su juicio— se debe a la condición del “ocupante”. El escrito de alegaciones se acompañó de abundante material gráfico y fotográfico, en concreto, fichas y planos catastrales de todos los inmuebles que se sitúan en la zona. Entre ellos un Plano explicativo con la situación de la Cruz de XXX:

Plano suprimido en aplicación de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Posteriormente, se han presentado nuevos escritos por la persona reclamante, en los que se insiste en destacar que la Cruz de XXX se encuentra actualmente dentro de una finca privada debido a la adquisición, hace más de 40 años, de la parcela donde se ubica. Explica que en el pasado la cruz era objeto de culto popular, utilizándose en procesiones y rogativas, pero que con el tiempo, al disminuir la población y cesar las celebraciones religiosas, se valló la finca y, años después, se desplazó la valla de forma que la cruz quedó incluida dentro de la finca XXX del polígono XXX. Esta actuación causó malestar entre los vecinos, aunque no se adoptaron medidas para corregirla.

El reclamante solicita que se retire la valla hasta el límite que figura en el catastro de 1930, de manera que la cruz vuelva a ser un elemento visible y accesible para todos los



vecinos, como bien de carácter público que es. Asimismo, agradece al Procurador del Común su intervención en el expediente (1445/20224) relativo a la protección e inclusión de esta Cruz de Término como Bien de Interés Cultural de la Junta de Castilla y León, destacando la importancia de esta actuación para la protección de este importante elemento de la localidad.

A la vista de la información recabada procede efectuar a ese Ayuntamiento las siguientes consideraciones.

En primer lugar debemos destacar que en el informe remitido a esta Defensoría el Ayuntamiento reconoce que la Cruz de XXX se encuentra, en este momento, dentro de una propiedad privada del polígono XXX de la localidad, manifestando que el vallado de la finca, que incluye dicho elemento, linda con la carretera SG-XXX, sin ocupar terrenos de titularidad municipal.

La situación se refleja seguramente con mayor claridad en los planos y fotografías que ofrece la Oficina virtual de Catastro:



Así, en la ortofoto catastral que hemos incorporado se observa como la finca XXX, que cuenta con varias edificaciones, se sitúa en una intersección de caminos, quedando al sur de la misma el camino XXX y al oeste el camino XXX (ahora carretera XXX) y también el camino XXX. El vallado de esta finca, realizado en malla de simple torsión y con elementos vegetales, no parece ajustarse a la línea de la parcela catastral, sino que traza una línea recta en su límite oeste desde el comienzo del camino XXX hasta la zona de acceso a la finca, obviando que en este punto la parcela catastral XXX se ensancha varios metros y no mantiene su trazado lineal. Justo sería en este punto en el que se ubica la Cruz de XXX según las fotografías que se han incorporado al expediente y conforme hemos observado a través de la aplicación Google Street view.



No consta en este expediente, ni en el anterior que tramitamos con el número de referencia 1445/2024, que el Ayuntamiento haya realizado actuación alguna tendente a comprobar documental o físicamente la ubicación y la titularidad de la Cruz de XXX y del terreno en el que se sitúa, ni tampoco que se hayan solicitado informes técnicos, verificado las referencias catastrales actuales y también las históricas o realizado una inspección y medición sobre el terreno.

Esta pasividad administrativa resulta difícilmente justificable en cualquier caso, pero más aún cuando nos encontramos ante un elemento del patrimonio histórico local que, por su naturaleza y finalidad originaria, se presume instalado sobre suelo de dominio público, probablemente en la confluencia o cruce de los caminos a los que hemos hecho referencia con anterioridad.

Como es conocido, las cruces de término han tenido tradicionalmente la función de señalar los límites jurisdiccionales de los municipios, situándose por esta razón en las encrucijadas de los caminos o en otros puntos de referencia pública, lo que vendría a reforzar su carácter y su consideración como bien demanial que, lógicamente, debería formar parte del patrimonio municipal.

En este punto debemos recordar que el artículo 68 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), impone a las entidades locales la obligación de defender y conservar sus bienes y derechos, para lo cual el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986, de 13 de junio- RBEL-) regula en sus artículos 45 a 54 la potestad de investigación, encaminada a determinar la titularidad de bienes sobre los que existan indicios de pertenecer a la entidad local.



Como decimos, la potestad de investigación tiene por objeto averiguar la situación de aquellos bienes cuya titularidad no consta con certeza, pero existen indicios de que pudieran corresponder a la Entidad Local. Esta potestad 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, la recuperación de oficio o el inicio de acciones civiles).

Al respecto interesa citar la doctrina que mantiene la STSJ de Castilla y León de 4 de marzo de 2016, al señalar que: “(...) 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 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 subrayado es nuestro).

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

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

Pues bien, en este caso consideramos que procede el ejercicio de la acción investigadora por parte de la administración en relación con la posible titularidad pública del terreno sobre el que se ubica la Cruz de XXX, ya que es probable que se trate de un espacio que formaba parte del dominio público, concretamente del antiguo camino XXX del polígono XXX, cuyo trazado ha sido sustituido, solo parcialmente, por la carretera SG-XXX. De esta manera el expediente servirá para que el Ayuntamiento despeje todas dudas que existen al respecto y que, a nuestro juicio, no han sido resueltas por esa Administración.



En este sentido interesa destacar que esta Defensoría desconoce si la finca privada a la que estamos refiriéndonos está inscrita en el Registro de la Propiedad, incluyendo en su descripción y linderos el espacio que ahora ocupa la Cruz de XXX, pero aunque esto fuera así, esta circunstancia no impediría que esa Administración pudiera tramitar al respecto un expediente de investigación, aunque en ese caso y a su conclusión solo podría plantear acciones civiles ante los Tribunales competentes y al mismo tiempo solicitar la cancelación de las eventuales inscripciones registrales que resultaran disconformes.

En este sentido la STS Sala 3ª, sec. 5ª, de 6-10-1999, señala 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». (El subrayado es nuestro)

Como hemos indicado, la iniciación del expediente de investigación corresponde a la Corporación, previo acuerdo motivado; antes de su apertura puede realizarse un estudio previo sobre la procedencia de ejercer la acción investigadora (art. 48 RBEL). Una vez incoado el expediente, se practicará cuanta actividad probatoria resulte necesaria para esclarecer la situación jurídica del bien, pudiendo recabarse, por ejemplo:

- Las fichas del inventario municipal de bienes o certificación de su inexistencia.
- Consultas catastrales actuales e históricas, incluyendo planos antiguos, que permitan apreciar las modificaciones de linderos y configuraciones parcelarias.



- Planos topográficos y urbanísticos donde se identifique el emplazamiento de la cruz y los posibles caminos o servidumbres de paso existentes en la zona.
- Informe técnico que verifique sobre el terreno la ubicación exacta del elemento y el trazado del vallado.
- Declaraciones o informes históricos del archivo municipal o parroquial que acrediten el uso tradicional y el carácter público del lugar.
- Certificación del Registro de la Propiedad, para verificar si el terreno figura inscrito a nombre de un particular o del Ayuntamiento, y en su caso los títulos invocados.
- Audiencia de los posibles interesados, incluidos todos los propietarios colindantes y los vecinos que aleguen el uso público o privado del referido elemento.

Si del resultado de las pruebas practicadas se desprende la existencia de un espacio público en esta zona que haya podido quedar cerrado, corresponderá a la Corporación incoar, tras el expediente de investigación, el procedimiento de recuperación posesoria de oficio, de deslinde administrativo o en su caso el ejercicio de las acciones civiles que sean procedentes para restablecer la integridad del dominio público. En cualquier caso, la resolución del expediente de investigación debe ser motivada, adoptada por el Pleno, previa emisión de informe de Secretaría y dictamen de la Comisión Informativa correspondiente, inscribiéndose su resultado en el Inventario de Bienes y, si procede, en el Registro de la Propiedad.

Finalmente debemos apuntar que, como V.I. conoce, si el espacio físico en el que se ubica esta Cruz fuera un espacio de dominio público, tal y como se afirma en la queja, sería imprescriptible, con independencia del tiempo que haya sido ocupado en exclusiva por uno o varios particulares.

Como conclusión, debemos insistir en que las entidades locales tienen obligación de defender sus bienes y que la actuación seguida hasta la fecha por el Ayuntamiento no se ajustaría a los parámetros de buena administración, puesto que la inacción frente a posibles alteraciones del dominio público municipal constituye un incumplimiento del deber de tutela que pesa sobre la Administración local.

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:**

PRIMERA: Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se proceda a incoar un expediente de investigación, conforme a los artículos 45 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, dirigido a esclarecer la titularidad del terreno donde se ubica la Cruz de XXX, determinando si dicho elemento y su entorno forman parte del dominio público municipal.



SEGUNDA: Que en el curso de dicho expediente se practiquen todas las diligencias probatorias necesarias, recabando documentación catastral actual e histórica, planos urbanísticos, certificaciones registrales, informes técnicos y referencias históricas o testimoniales sobre el uso tradicional del bien, así como cualquier otro elemento que permita definir con certeza los límites físicos y jurídicos del espacio en el que la Cruz de XXX se sitúa.

TERCERA: Que, de acreditarse la ocupación de terrenos de dominio público, se proceda a adoptar las medidas que resulten necesarias para restaurar la integridad del patrimonio municipal y asegurar el acceso público y la conservación del elemento del patrimonio local al que se refiere la presente Resolución.

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

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).