



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Ocupación de dominio público/ Instalación de escalera exterior

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 **2358/2026**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja se encontraba relacionado con las dificultades existentes para regularizar la instalación de una escalera metálica exterior, destinada a permitir el acceso a la planta superior de un inmueble situado en la calle XXX de esa localidad, instalación que afecta a terrenos de dominio público municipal.

Según se exponía, en noviembre de 2021 se había solicitado licencia municipal para la ejecución de una pasarela peatonal destinada a mejorar el acceso al inmueble, presentándose el correspondiente proyecto técnico. Tras la emisión de diversos informes, la licencia fue denegada al considerar ese Ayuntamiento que la instalación proyectada afectaba a un bien de dominio público, tanto en su vuelo como por la ubicación de los pilares previstos, sin que el solicitante dispusiera del correspondiente título habilitante para su utilización.

Con posterioridad se instaló una escalera metálica exterior para acceder a la planta superior del inmueble. La persona promotora de la queja mostraba su disconformidad con determinadas condiciones establecidas por ese Ayuntamiento para regularizar dicha ocupación y, singularmente, con la superficie de dominio público considerada afectada y con la consiguiente contraprestación económica exigida.

En respuesta a nuestra petición de información, ese Ayuntamiento ha remitido un informe acompañado de abundante documentación correspondiente al expediente municipal de referencia XXX/2025. Del examen de dicha documentación se desprende que el XXX de 2025 el interesado solicitó autorización para ocupar el dominio público mediante la referida escalera, después de haberse iniciado actuaciones municipales como consecuencia de su instalación sin disponer previamente de licencia o título habilitante.



El XXX de 2025 la Arquitecta municipal emitió informe en el que hizo constar que la escalera exterior, conformada por una estructura metálica con barandillas, permite acceder desde la calle XXX a la planta bajo-cubierta de la edificación y que tanto su base como su vuelo se sitúan sobre una parcela de dominio público municipal. En dicho informe se estableció una superficie aproximada de ocupación de 5 m², comprensiva de la “escalera y paso previo”.

En cuanto a las condiciones económicas, el mismo informe técnico tomó como referencia, dadas las características de la parcela y su pretendida similitud con situaciones producidas en el dominio público hidráulico, determinados valores utilizados para esta clase de bienes. Sobre una superficie de 5 m² se asignó un valor de 100 euros/m², resultando una base de 500 euros a la que se aplicó un porcentaje anual del 5 %, obteniéndose una cantidad de 25 euros anuales.

Posteriormente, el XXX de 2026 se emitió informe de Secretaría sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir para el otorgamiento de una concesión demanial. En dicho informe se consideró adecuada la concesión pretendida y, atendiendo a las singulares características de la ocupación, se recomendó la aprobación del correspondiente pliego y la tramitación de una adjudicación directa.

Asimismo, se elaboró una memoria justificativa y pliego de condiciones en los que se configuró el negocio como una concesión administrativa de dominio público destinada a permitir el apoyo y vuelo de la escalera, con una superficie de 5 m² y una duración de veinticinco años. La memoria mantuvo una contraprestación de 25 euros anuales y estableció, entre otras obligaciones, el mantenimiento, limpieza y desbroce de la parcela por la persona beneficiaria. La Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el XXX de 2026, aprobó el expediente de concesión, así como la memoria y los pliegos, acordando su exposición pública y su comunicación al solicitante para que, en un plazo de veinte días, pudiera prestar su conformidad, formular alegaciones o renunciar a su petición.

El interesado presentó escrito el XXX de 2026 manifestando su disconformidad con el pago de los 25 euros anuales. En dicho escrito proponía, alternativamente, hacerse cargo de la limpieza del terreno y colocar una protección metálica destinada a evitar posibles caídas, señalando expresamente que no aceptaba el pago exigido para acceder a su almacén.

La Junta de Gobierno Local, mediante acuerdo de XXX de 2026, consideró que aquel escrito suponía el rechazo de las condiciones establecidas para la concesión y acordó archivar el expediente “por renuncia del interesado”.

No obstante, el XXX de 2026 este presentó un nuevo escrito en el que cuestionó específicamente la superficie de ocupación establecida en el informe municipal,



sosteniendo que las medidas no eran correctas y señalando unas dimensiones diferentes obtenidas mediante una medición realizada con ayuda de un vecino. La Junta de Gobierno Local, mediante acuerdo de XXX de 2026, desestimó la existencia del error alegado al considerar que el interesado no había aportado informe o medición realizada por técnico competente que permitiera desvirtuar la efectuada por la Arquitecta municipal, manteniendo asimismo el archivo del expediente.

Tras la notificación de este acuerdo, el interesado volvió a dirigirse al Ayuntamiento manifestando su disposición a aportar un documento técnico con medidas certificadas, indicando unas dimensiones de 2,20 por 1,05 metros y solicitando expresamente una respuesta a dicha propuesta.

Finalmente, el informe remitido a esta Institución señala que el expediente se encuentra actualmente abierto y pendiente de una nueva medición por parte de la técnica municipal o, en su caso, de la aportación por el interesado de una medición técnica. El Ayuntamiento explica igualmente que los 5 m² inicialmente establecidos no comprenden únicamente la superficie físicamente ocupada por la escalera, sino también el espacio por el que resulta necesario transitar para acceder a ella, al considerar que este último quedaría sometido a un uso particular y exclusivo.

A la vista de la totalidad de la información recabada procede efectuar al Ayuntamiento las siguientes consideraciones.

En primer lugar conviene precisar que la utilización de un bien de dominio público municipal mediante la instalación permanente de una estructura destinada exclusivamente a facilitar el acceso a un inmueble particular no puede producirse por la mera iniciativa o decisión de su propietario. El artículo 75 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), aprobado mediante Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, distingue entre el uso común de los bienes de dominio público y su uso privativo, definiendo este último como el constituido por la ocupación de una porción del dominio público de modo que limite o excluya su utilización por los demás interesados. Su artículo 78 somete a concesión administrativa tanto el uso privativo como el uso anormal de los bienes demaniales.

En consecuencia, nada cabe objetar, en principio, a que ese Ayuntamiento considere necesario que la instalación a la que se refiere esta queja disponga del correspondiente título demanial. La circunstancia de que la escalera tenga como finalidad facilitar el acceso a la planta superior de un inmueble particular no atribuye a su propietario un derecho a ocupar gratuitamente o sin autorización el dominio público, ni impide a la Administración establecer las condiciones necesarias para hacer compatible ese aprovechamiento particular con la protección del bien y con los restantes usos a los que se encuentre destinado.



Ahora bien, precisamente porque la concesión atribuye a un particular una utilización singular de una parte del dominio público, su objeto y límites deben quedar determinados con suficiente precisión. Así lo exige también el artículo 80 del RBEL al incluir entre las condiciones de toda concesión su objeto y los límites a los que se extienda. Esta exigencia resulta particularmente relevante en el supuesto examinado porque la superficie afectada constituye uno de los principales motivos de discrepancia entre las partes y porque de ella depende, además, la cuantificación de las obligaciones económicas que pretenden imponerse al concesionario.

El informe técnico municipal de XXX de 2025 cifra la superficie en aproximadamente 5 m², añadiendo entre paréntesis “escalera y paso previo”. Sin embargo, en la documentación examinada no consta un desglose de esa superficie que permita conocer las dimensiones tomadas en consideración ni qué parte corresponde al apoyo físico de la estructura, cuál a su vuelo y cuál al denominado “paso previo”.

Por otra parte, la descripción no resulta enteramente coincidente en los distintos documentos que integran el expediente. Mientras el informe técnico incluye dentro de los 5 m² la “escalera y paso previo”, la memoria y el pliego se refieren inicialmente a la ocupación de cinco metros cuadrados “para apoyo de escalera” y posteriormente identifican como finalidad de la ocupación el apoyo y el vuelo de aquella.



La medición realizada inicialmente por el interesado sin intervención de técnico competente no tiene por qué prevalecer sobre la efectuada por los servicios técnicos municipales. No obstante, una vez planteada de forma concreta la discrepancia y habiendo manifestado posteriormente aquel su disposición a presentar una medición técnica



certificada, consideramos adecuado que se efectúe la nueva comprobación anunciada por el propio Ayuntamiento.

Esta comprobación debe permitir identificar de forma objetiva y documentada la superficie efectivamente sometida a utilización privativa, diferenciando, en la medida en que resulte técnicamente posible, la ocupada por la base o apoyo de la estructura, la afectada por su vuelo y aquella que se considere necesaria para acceder a la escalera.

Respecto de esta última superficie debe tenerse presente que el artículo 75.2 del RBEL vincula el concepto de uso privativo a que la ocupación limite o excluya la utilización por los demás interesados. Por ello, el mero tránsito del propietario por una superficie de dominio público para acceder a la escalera no determina necesariamente que toda ella deba quedar comprendida en la utilización privativa. Será preciso comprobar si, atendiendo a la configuración de la instalación y a las exigencias de seguridad y funcionalidad de su acceso, ese espacio queda efectivamente reservado al aprovechamiento particular o resulta limitada su utilización por terceros.

Junto con esta cuestión debe analizarse la discrepancia existente acerca de la contraprestación económica. Así, el expediente establece inicialmente una cantidad de 25 euros anuales, obtenida mediante la valoración de 5 m² a razón de 100 euros/m² y la aplicación posterior de un porcentaje anual del 5 %. Resulta evidente, por tanto, que cualquier modificación de la superficie finalmente considerada afectada deberá llevar aparejada la correspondiente revisión de la base utilizada para calcular aquella cantidad.

Pero la cuestión no se limita al resultado aritmético, sino que alcanza también a la propia naturaleza y fundamento jurídico de la prestación exigida.

El artículo 20 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, permite a las entidades locales establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. A su vez, su artículo 24.1.a) establece, con carácter general, que el importe de estas tasas se determinará tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de la utilización o aprovechamiento si los bienes afectados no fueran de dominio público, pudiendo las ordenanzas fiscales establecer los criterios y parámetros correspondientes. El apartado b) contempla una regla diferente cuando se utilicen procedimientos de licitación pública.

No obstante, el artículo 15 del mismo texto legal dispone que, salvo los supuestos legalmente exceptuados, las entidades locales deben acordar la imposición de sus tributos propios y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales, cuyo contenido mínimo viene determinado en su artículo 16.



Esta Institución ha consultado la relación de ordenanzas que ese Ayuntamiento publica en su página web como vigentes y, entre las que figuran en dicha relación, no hemos localizado una ordenanza fiscal general reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local ni otra que contemple específicamente una ocupación de las características aquí examinadas.

Naturalmente, esta comprobación de la información publicada en la sede municipal no permite excluir que pueda existir alguna disposición fiscal vigente que no figure incorporada a dicha relación. Corresponde, por ello, al Ayuntamiento verificar esta circunstancia al resolver el procedimiento. Pero, de mantenerse la consideración de la cantidad exigida como una tasa, deberá identificarse expresamente la ordenanza fiscal que proporcione cobertura a su establecimiento y a los elementos necesarios para determinar su cuantía.

La documentación municipal ofrece en este punto ciertas dudas que aconsejan revisar la fundamentación utilizada. El informe de Secretaría afirma que el canon tiene carácter de tasa y la memoria justificativa acude, para determinar su importe, al artículo 64 de la Ley 25/1998, de 13 de julio, correspondiente a la regulación de determinadas tasas estatales, tomando de ella el porcentaje anual del 5 %. El informe técnico, por su parte, justifica los parámetros utilizados por la similitud que aprecia con determinadas situaciones producidas en el dominio público hidráulico.

Sin negar que criterios procedentes de otros regímenes demaniales puedan proporcionar elementos auxiliares para realizar una valoración económica cuando ello resulte procedente, una aplicación analógica de esta naturaleza no puede sustituir la necesaria identificación de la cobertura normativa de una obligación económica cuando esta se configura expresamente como tributo local.

Asimismo, la memoria cita el artículo 24.1.b) del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, relativo a la determinación de la tasa cuando se utilizan procedimientos de licitación pública, mientras que el propio expediente opta finalmente por una adjudicación directa de la concesión atendiendo a la exclusividad y singularidad de la ocupación. Esta circunstancia refuerza la conveniencia de revisar la fundamentación del régimen económico previsto.

Lo anterior no supone que la utilización particular del dominio público que comporta la escalera deba necesariamente producirse de forma gratuita. El artículo 93.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, contempla, en el ámbito de las concesiones demaniales, distintas posibilidades respecto de su régimen económico. Lo que resulta necesario es que la concreta obligación económica que finalmente se establezca responda a una categoría jurídica claramente identificada,



disponga de la cobertura normativa exigible y haya sido cuantificada mediante criterios objetivos y suficientemente motivados.

Debemos hacer también una consideración respecto del marco normativo empleado en el expediente municipal. El informe de Secretaría de 12 de enero de 2026 incluye entre las disposiciones que considera aplicables la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía; el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, aprobado mediante Decreto 18/2006, de 24 de enero; y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Estas normas autonómicas no forman parte del régimen territorialmente aplicable a una entidad local de Castilla y León. No parece necesario atribuir a esta circunstancia mayores consecuencias de las que razonablemente le corresponden, puesto que el informe contiene igualmente referencias a normas estatales relevantes y la inclusión de aquellas disposiciones puede responder a la utilización de antecedentes o modelos documentales en su elaboración. Sin embargo, sí consideramos conveniente que la decisión definitiva que se adopte depure estas referencias y quede sustentada exclusivamente en el ordenamiento jurídico que resulte efectivamente aplicable.

El propio RBEL establece en su artículo 1 que el régimen de los bienes locales se rige por la legislación básica estatal en materia de régimen local y de bienes de las Administraciones Públicas, por la legislación dictada por las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias y, posteriormente, por las restantes fuentes allí relacionadas.

Queda finalmente por analizar el desarrollo procedimental seguido a partir del escrito presentado por el interesado el XXX de 2026. La notificación del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de XXX le concedía expresamente tres posibilidades: prestar conformidad con las condiciones propuestas, formular alegaciones o renunciar a su petición. El interesado manifestó su oposición al pago de los 25 euros anuales y formuló una propuesta alternativa consistente en asumir determinadas obligaciones de limpieza y protección del terreno.

A juicio de esta Institución, esa manifestación no permite identificar de manera inequívoca una voluntad de abandonar la solicitud, como parece entender ese Ayuntamiento. Los artículos 84 y 94 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, contemplan el desistimiento y la renuncia como formas de terminación del procedimiento vinculadas a una manifestación de voluntad del interesado. La oposición a una de las condiciones propuestas para el otorgamiento de una concesión no debe equipararse automáticamente a una renuncia cuando el interesado continúa pretendiendo obtener el título solicitado y formula precisamente alegaciones dirigidas a modificar aquellas condiciones.



Los acontecimientos posteriores confirman, además, que la pretensión de regularización subsiste, ya que el interesado ha continuado presentando escritos encaminados a discutir las condiciones de la concesión y el propio Ayuntamiento, pese al archivo acordado el XXX de 2026, ha seguido examinándolos y ha informado finalmente a esta Institución de que el expediente se encuentra abierto y pendiente de una nueva medición. Por ello, sin necesidad de retrotraer formalmente todas las actuaciones practicadas, consideramos necesario que se clarifique la situación procedimental y se encaucen las actuaciones actualmente pendientes hacia una resolución definitiva sobre la pretensión mantenida por el interesado.

El Ayuntamiento puede desestimar sus alegaciones cuando existan razones técnicas o jurídicas que así lo justifiquen y puede condicionar la utilización del dominio público al cumplimiento de todas las obligaciones legalmente procedentes. Lo que resulta exigible es que esas razones sean explicitadas y que el procedimiento concluya mediante una resolución que permita conocer con claridad qué superficie queda sometida a utilización privativa, qué título habilitante resulta necesario, cuál es el régimen económico que corresponde y cuáles son las consecuencias derivadas de su aceptación o rechazo. Esta forma de proceder responde igualmente al derecho a una buena Administración reconocido en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y a la obligación de resolver expresamente establecida en el artículo 21 de la Ley 39/2015.

En definitiva, sin desconocer que la escalera fue instalada sin disponer previamente del título necesario y que la ocupación de hecho del dominio público no puede prolongarse indefinidamente, tampoco puede esta Defensoría obviar que el propio Ayuntamiento ha considerado posible estudiar su regularización y que, actualmente, reconoce la necesidad de comprobar nuevamente uno de los elementos esenciales de aquella, como es la superficie afectada. Procede, por tanto, culminar esa comprobación y conducir el procedimiento hacia una decisión definitiva: bien otorgando el correspondiente título demanial en las condiciones legalmente procedentes, si la ocupación resulta compatible con el destino y protección del bien público y el interesado las acepta; bien adoptando, en caso contrario, las medidas que correspondan para conseguir el cese de la ocupación y la adecuada reposición del dominio público 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 impulse la realización de la nueva comprobación técnica de la superficie de dominio público afectada por la escalera exterior a la que se refiere la queja, determinando de forma suficientemente documentada las dimensiones correspondientes a su apoyo, vuelo y, en su caso, al denominado “paso previo”, y justificando respecto de



este último si su utilización limita o excluye el uso por terceros y debe quedar, por ello, comprendido dentro de la utilización privativa objeto de concesión.

SEGUNDA: Que, una vez determinada la superficie efectivamente afectada, se revise el régimen económico previsto para su utilización privativa, precisando la naturaleza jurídica de la contraprestación que, en su caso, deba satisfacer el interesado, la normativa que proporcione cobertura a su exigencia y los criterios utilizados para determinar su cuantía. En particular, si se mantiene su configuración como tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, deberá identificarse la correspondiente ordenanza fiscal y aplicarse sus determinaciones; y, de no existir dicha cobertura tributaria, deberá determinarse y motivarse el régimen económico que legalmente corresponda a la concesión.

TERCERA: Que se clarifique la situación procedimental derivada del archivo acordado el XXX de 2026, sin equiparar automáticamente la disconformidad manifestada por el interesado respecto de determinadas condiciones de la concesión a una renuncia a su solicitud, y se continúe la tramitación hasta adoptar una resolución expresa y suficientemente motivada sobre la posibilidad de regularizar la instalación, sustentada en la normativa efectivamente aplicable y dando respuesta a las alegaciones formuladas. Si finalmente la ocupación no resultara susceptible de regularización o el interesado no aceptase las condiciones legalmente exigibles, deberán adoptarse las medidas procedentes para el cese de la ocupación y la adecuada reposición del dominio público municipal.

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