



León, 23 de diciembre de 2019

**Ayuntamiento de XXX  
(LEÓN)**

**Asunto: Expediente de investigación /Camino /Titularidad litigiosa**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a **V.I.** en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20171539**, 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 posible irregular tramitación por parte de ese Ayuntamiento de un expediente de investigación en relación con la existencia de posible camino público denominado **XXX**.

Según manifestaciones del autor de la queja, la tramitación de dicho expediente no se ajustó a los trámites legales, ya que no existía base fáctica alguna que justificara su iniciación ni tampoco contaba la administración con datos previos que aconsejaran la utilización de este procedimiento administrativo.

La finca afectada (**XXX**) y por la que transcurriría dicho camino, aparece convenientemente inscrita en el Registro de la Propiedad, libre de cargas y de servidumbre alguna y dicha inscripción registral, que no ha sido combatida hasta el momento, lo que viene a amparar precisamente es la posesión privada (no pública) de dicho acceso.

Pese a todo, el expediente de investigación concluyó mediante acuerdo del Ayuntamiento para acudir a los tribunales del orden civil con la finalidad de establecer definitivamente la titularidad del referido camino, vía que el Ayuntamiento no ha iniciado y que perjudica a los particulares afectados ya que se les deniega el cierre de la finca y se les impide también (por la postura municipal) cualquier tipo de subsanación o modificación de datos catastrales, razón por la que vienen a solicitar el amparo de sus derechos ante esta Defensoría.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella. En atención a dicha solicitud se adjuntó por el Ayuntamiento copia del expediente de investigación tramitado al que se unía un informe en el que se hacía constar:



*“Primero: En cuanto al expediente de investigación de la titularidad del camino que pueda comunicar las localidades de XXX y XXX a través de las parcelas catastrales (XXX) desde el Ayuntamiento se estimó que si había base fáctica para la tramitación de tal expediente máxime cuando el primer documento que obra en el mismo es una solicitud del Sr. XXX para que esta entidad local informe sobre la posible existencia o no de un camino público que pueda comunicar las localidades citadas a través de las indicadas parcelas catastrales. Igualmente el Sr. XXX directamente o a través de su representación letrada ha presentado numerosos escritos en este Ayuntamiento exigiendo el arreglo del camino de acceso a la finca “XXX” por considerar que se trataba de un camino público cuya reparación es competencia de la Entidad local.*

*Estas circunstancias, unido a los escritos de denuncia pública recibidos por los particulares que se encontraban ante la imposibilidad de transitar por un camino que se presumía público lleva al Pleno de este Ayuntamiento, en sesión celebrada el 29 de mayo de 2009 , a hacer uso de la facultad conferida en los artículos 4.1.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, y 41.1 a) y 45 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, ejercida con sometimiento al procedimiento legalmente establecido, recogido básicamente en los artículos 44 a 55 del reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.*

*Cierto es que, finalmente, el Pleno del Ayuntamiento de XXX, en sesión celebrada el 30 de septiembre de 2011, acordó “resolver el expediente de investigación de la titularidad del camino que puedan comunicar las localidades de XXX (término municipal de XXX) y XXX (Término municipal de XXX) a través de las parcelas catastrales nº XXX y XXX acordando acudir a la jurisdicción ordinaria (civil) para la defensa del mencionado bien, que si bien este Ayuntamiento considera de titularidad pública, la misma no ha podido quedar acreditada de forma inequívoca e indudable en el expediente tramitado y ante aquella jurisdicción practicar la oportuna prueba acreditativa de la titularidad pública objeto de controversia”.*

*A día de la fecha el Ayuntamiento no ha tomado la iniciativa de acudir a los Tribunales de orden civil, toda vez que no existe partida presupuestaria destinada a tal fin, puesto que los recursos de la Entidad local son muy limitados y se vienen destinando, preferentemente, a prestar servicio a los vecinos.*

*Por otro lado, este Ayuntamiento no tiene constancia de que ningún particular afectado haya planteado acciones civiles al respecto.*

*Segundo: Se adjunta copia del expediente urbanístico tramitado ante la solicitud de cierre de la finca denominada “XXX”. Dicha solicitud fue remitida por el Ayuntamiento a la unidad técnica del servicio de asistencia a municipios de la*



*Diputación provincial para la emisión del correspondiente informe técnico, previo al otorgamiento de la licencia. Fue recibida en la Diputación provincial con fecha 18 de enero de 2016. Hasta la fecha no se ha recibido el informe solicitado.*

*Tercero: También se remite copia de las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento en el expediente de subsanación de discrepancias ante catastro n° XXX”.*

A la vista del referido informe se requirió de la entidad local en numerosas ocasiones la remisión del informe técnico requerido a la Excm. Diputación provincial, sin que dicha remisión se haya producido, señalando el Ayuntamiento que el informe no ha sido evacuado por los servicios técnicos de la entidad provincial, pero esta carencia no ha sido suplida por el Ayuntamiento requiriendo algún otro asesoramiento externo o de los propios técnicos municipales, y todo ello repercute directamente en el reclamante al que se mantiene en una situación de parálisis que excede con creces lo tolerable, vulnerando su derecho a una buena administración.

En similar situación se encuentra esta Defensoría, que no puede mantener indefinidamente abierto un expediente a la espera de la respuesta municipal, obviando los derechos de los ciudadanos a recibir una respuesta a sus pretensiones clara, concreta y en un plazo de tiempo razonable, plazo que entendemos ya se ha excedido.

Por ello y en primer lugar debemos recordarle que el art. 3.1 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, establece la obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus investigaciones, obligación en la que insiste el art. 16 de la misma Ley. Ese **Ayuntamiento** ha atendido de manera muy deficiente la obligación referida razón por la cual se ha acordado hacer pública la no colaboración en relación con el presente expediente en el informe anual que se presentará en las Cortes de Castilla y León y en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.

Sin perjuicio de lo anterior y a la vista de la información de la que disponemos vamos a efectuarle una serie de consideraciones con los datos con los que contamos, examinando en primer lugar el **expediente de investigación** que se tramitó por parte de esa administración, para abordar posteriormente el resto de expedientes relacionados (Subsanación de discrepancias ante Catastro y Solicitud de instalación de puerta de cierre) por si en la tramitación de los mismos se hubiera producido alguna vulneración de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas.

#### Expediente de investigación

Como VI conoce el art. 4 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de bases de régimen local, señala: "1. En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponde en todo caso a los



Municipios, las Provincias y las Islas d) las potestades... de investigación y deslinde".

Por su parte el art. 45 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, dice: "Las Corporaciones Locales tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste a fin de determinar la titularidad de los mismos", y el artículo 56 que "1. Las Corporaciones locales tendrán la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares, cuyos límites aparecieran imprecisos o sobre los que existieren indicios de usurpación". Estas potestades exorbitantes del régimen jurídico de los bienes de la Administración caracterizado por el Principio de autotutela **no puede alterar ni el derecho de propiedad** ni tampoco la posesión definitiva de los bienes.

Como tenemos ocasión de recordar en nuestras resoluciones **la Administración no puede juzgar ni decidir sobre la naturaleza y definitiva pertenencia dominical y posesoria de los bienes al ejercitar estas medidas de protección.**

La potestad de investigación tiene por objeto averiguar la situación de aquellos bienes cuya titularidad no consta pero respecto de los que existen indicios de que pudieran corresponder a la entidad local y que supone un conjunto de actuaciones encaminadas a esclarecer, en la esfera interna de la propia Administración, la eventual titularidad pública de determinados bienes como trámite o presupuesto previo al ejercicio del resto de potestades (deslinde, recuperación de oficio, etc). Sin embargo, y como se ha apuntado, **su límite se halla en el surgimiento de cuestiones de índole civil (artículos 55 y 65 del del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante RBEL).**

Por ello lo único que puede ser examinado por parte de esta Defensoría, y eventualmente, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, es si en la tramitación del expediente se han respetado las disposiciones reglamentarias por las que se rige y si aparecen acreditados los indicios que justifican la investigación llevada a cabo por el Ayuntamiento y la decisión finalmente adoptada.

Corresponde en este momento analizar el procedimiento seguido por la administración, paralelamente a los dictados de los artículos 44 y siguientes del RBEL y al hacerlo observamos las siguientes circunstancias fácticas:

1º) Con fecha XXX se presenta un escrito ante el Ayuntamiento de XXX en el que solicita información sobre la posible existencia de un camino público que pueda unir las localidades de XXX y XXX. Este escrito no parece una denuncia de particular dirigida a poner en marcha el ejercicio de la acción investigadora de la administración local en los términos exigidos por el art. 46.2 del RBEL, pero tras esta solicitud y sin que aun el Ayuntamiento haya decidido qué acuerdos adoptar, se presentan varios



escritos ciudadanos (mayo 2009) acordándose por el Pleno municipal de 29 de mayo de 2009 dar inicio, de oficio, a un expediente de investigación en relación con la posible existencia de un camino público entre dos concretas parcelas catastrales. El acuerdo se notifica a los interesados y se publica en el BOP XXX

2º) Se presenta un extenso escrito de alegaciones por parte del interesado, que se acompaña de abundante prueba documental, pericial, escrituras, sentencias y planos, en hasta 20 anexos.

3º) Se unen al expediente varios escritos de denuncia recibidos en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, a los que se acompañan más de 400 firmas ciudadanas solicitando del Ayuntamiento la defensa del precitado camino. Señala este Servicio Territorial (documento nº 20 del expediente de investigación) en el documento que remite al Ayuntamiento que un tramo del camino al que se refiere el citado expediente transcurre por el MUP nº XXX y que por ello ejercerá la vigilancia y asegurará el tramo del camino que discurre por dicho monte.

4º) Mediante Decreto de Alcaldía de fecha XXX se acuerda la apertura del periodo de prueba en este expediente, aportándose por el interesado diversas pruebas testificales, y requiriendo con posterioridad el traslado de todas las obrantes en el mismo.

5º) Con fecha XXX se solicita por el Ayuntamiento se realice un informe por parte del SAM de la Diputación provincial de León sobre las alegaciones y pruebas incorporadas en el expediente, informe que finalmente se evacua con fecha XXX y se remite al Ayuntamiento de XXX haciendo constar, de manera muy resumida, que el Ayuntamiento cuenta con datos suficientes para concluir el expediente de investigación con la declaración de existencia de un camino público en la zona controvertida, si bien y ante la inscripción registral de este espacio de terreno le correspondería acudir a la vía civil en defensa del mismo.

6º) A la vista del contenido del informe se concede un nuevo plazo de audiencia a los interesados y se les proporciona copia íntegra del expediente. Se unen a dicho expediente copias de fichas del catastro procedentes del archivo histórico de fincas situadas en el pueblo de XXX y que describen en alguna de sus colindancias hacerlo con el llamado “Camino XXX”. Se presentan además varios escritos del interesado, urgiendo la conclusión del expediente.

7º) Finalmente, y tras valorarse la totalidad de la prueba incorporada y las alegaciones efectuadas el Pleno municipal, en sesión celebrada el XXX adopta el acuerdo de declarar la existencia en este punto de un camino público y **de acudir a la jurisdicción civil para la adecuada defensa del mismo.**



Como señalamos en el encabezamiento de nuestro escrito el presupuesto -y límite- esencial para utilizar la potestad de autotutela cristalizada en el procedimiento de investigación es que la propiedad no conste (v. art. 45 de RBEL "Las Corporaciones Locales tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste a fin de determinar la titularidad de los mismos").

En el presente caso, existe una incorporación de parte del camino cuestionado al Registro de la Propiedad formando parte de la finca "XXX" y si bien en nuestro derecho la inscripción registral no tiene carácter constitutivo sino declarativo, **la administración demandada no puede desconocer esta situación.**

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".*

Y desde luego, si esa presunción vincula a los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo, más aún a la administración en el ejercicio de sus potestades de autotutela.

A nuestro juicio la actuación del Ayuntamiento de XXX, por lo señalado, se



ajustaría a lo establecido en el RBEL, apareciendo como justificado el inicio del expediente de investigación, dados los datos con los que contaba dicho Ayuntamiento siendo los más relevantes, a nuestro juicio, los planos catastrales que marcan en ese punto la existencia de un camino que denomina “Camino XXX” y que se describe como parcela XXX (polígono XXX), con una superficie de más de 25 mil metros cuadrados.

El camino existe y aparece claramente marcado en los planos, separando lo que originariamente eran dos fincas catastrales, y si no es un camino privado (no consta ninguna servidumbre de paso) solo podría ser un camino público (artículo 338 del Código Civil) marcando un **trazo continuo entre dos poblaciones** XXX y XXX y en paralelo a un cauce o arroyo. Carecería de sentido que el camino desapareciera en el punto de entrada a esta finca privada para reaparecer nuevamente una vez rebasada, perdiendo en el trayecto la continuidad que da sentido a la propia existencia de estas vías de comunicación.

Como habitualmente recordamos si los caminos existen y han pervivido, esto puede ser un indicio evidente de que son necesarios para facilitar la correcta movilidad y las comunicaciones en la zona.

Al respecto, el particular afectado, **en el ejercicio legítimo de sus derechos**, señala que el camino solo serviría a esta finca y que no tienen carácter de público ya que muy pocas o ninguna persona transita por el mismo, existiendo otras vías alternativas. La existencia de vías alternativas no supone en principio que no exista interés público en el mantenimiento de los caminos, de lo contrario la mayoría de los caminos rurales desaparecerían puesto que sus trazados, en mayor o menor medida, han sido sustituidos por carreteras y vías de gran capacidad. La pervivencia de este tipo de caminos se produce porque cumplen una función en el medio rural, facilitan los traslados a pie, o por medios no mecánicos, y los accesos de personas y maquinarias a las fincas rústicas que de otra manera estarían privadas de los mismos. Incluso en la actualidad facilitan los usos turísticos o recreativos a grandes extensiones de montes o bosques, más o menos aislados, como podía ser este caso.

En cuanto al desuso, es una consecuencia del abandono de nuestras zonas rurales, aunque desde luego no parece que el tránsito por este camino en concreto carezca de interés dado el número de firmas y de alegaciones presentadas por los ciudadanos en su momento.

Por tanto ni en su inicio, ni en el desarrollo del expediente observamos que se hayan producido alteraciones del procedimiento que merezcan el reproche de esta Institución, ni se han vulnerado los derechos de los ciudadanos de manera que se les haya causado indefensión. Únicamente nos gustaría efectuar alguna reflexión específica en cuanto a la dilatada duración de la tramitación de este expediente de investigación,



ya que si bien esta circunstancia no ha sido invocada expresamente al plantear la queja (si se invocó por el particular reclamante durante la tramitación del expediente) su análisis no puede ser obviado por esta Defensoría.

Como quizá conozca, el artículo 47 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) dispone que: *"e) Si el expediente de investigación no fuese resuelto en el plazo de dos años contados desde el día siguiente al de la publicación prevista en el párrafo b) de este artículo, el órgano instructor acordará sin más trámite el archivo de las actuaciones"*.

El art. 2 de la LPAP, regulador del ámbito de aplicación de esta norma señala que *"serán de aplicación a las entidades que integran la Administración Local... los artículos o partes de los mismos enumerados en la disposición final segunda"*. La disposición final segunda recoge los artículos que son de aplicación general y los que tienen el carácter de legislación básica, sin que entre ellos figure el citado artículo 47.

Pese a ello, muchos juzgados y tribunales aplican el citado plazo a los expedientes de investigación invocando para ello varios argumentos. El principal se basa en el principio de supletoriedad del derecho estatal ante el silencio de la normativa de bienes de las entidades locales. Este razonamiento general se suele apoyar, además, en otros dos factores: por un lado, la imposibilidad que supondría aplicar el plazo de tres meses del artículo 21 la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común a los trámites recogidos en el Reglamento de Bienes y, por otro lado, el apoyo recibido para esta interpretación por cierta jurisprudencia que señala que las características propias del dominio público, justifica que a dichos expedientes no les sea de aplicación el instituto de la caducidad puesto que resultaría irrelevante declarar una hipotética caducidad, ya que tratándose de bienes de dominio público se pueden recuperar en cualquier momento sin sometimiento a plazo, por lo que el expediente se podría reiniciar nuevamente, sin que la declaración de caducidad tuviera ningún efecto práctico.

Sin embargo la mayoría de la jurisprudencia y de la doctrina entienden que la cuestión del plazo en el que debe tramitarse, resolverse y notificarse el procedimiento de investigación de bienes está resuelto por las disposiciones generales sobre procedimiento administrativo recogidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre (al igual que antes lo hacía la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), en la que se dispone de modo muy claro en el artículo 21.3.a) que *"Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo se contará, en los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación"*.



Esta es la normativa que debería aplicarse de modo supletorio ante el silencio de la normativa reguladora del procedimiento de investigación de bienes públicos y no la Ley 33/2003 que, con ser una norma reguladora del patrimonio de las Administraciones Públicas no es de aplicación general, directa o básica respecto de las entidades locales más que respecto de los artículos que con todo detalle dispone su Disposición Final Segunda (entre los que no se encuentra, como ya hemos anticipado, el artículo 47).

Ahora bien, más difícil es determinar los efectos que puede tener sobre un procedimiento de investigación el transcurso del plazo máximo de tres meses antes referido. El artículo 25.1 de la Ley 39/2015 dispone que en los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos: a) en el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo; b) en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. Pues bien, en este caso, la potestad ejercitada por la Administración es susceptible de producir efectos desfavorables al reclamante, pero también y genuinamente está concebida para defender los intereses generales inmanentes en el dominio público que se trata de proteger representados en las personas (vecinos, asociaciones y entidades locales menores) que se personaron en el expediente en defensa del uso público del bien, para quienes el tratamiento que debería darse al transcurso del plazo es el recogido en el apartado a).

Es por ello que sería irrazonable, y probablemente contrario a los intereses generales, provocar en este momento la caducidad de un procedimiento cuya tramitación ha sido larga y compleja (basta examinar los más de 350 folios de que se compone) y cuya conclusión, que se produjo hace ya más de ocho años, no ha sido combatida por ninguna de las partes, que tampoco han invocado en ningún momento su posible caducidad.

A nuestro juicio tratándose del ejercicio de potestades sobre dominio público, y siendo imprescriptibles las acciones en su defensa, no se provoca daño a los intereses generales, ni a los de terceros si se mantiene la resolución municipal tal y como se formuló, si bien debe tener muy presente esa administración los plazos de resolución en este tipo de expedientes, por si esta misma problemática vuelve a suscitarse en el futuro.

Sentado, por tanto, que el inicio del expediente de investigación estaría justificado y que la conclusión alcanzada por el mismo era la única posible vista la



inscripción registral de la finca (que incluye el camino cuestionado), lo que no resulta coherente es que hasta este momento se haya renunciado al ejercicio de acciones civiles por parte del Ayuntamiento, trayendo como consecuencia una situación de indefinición respecto de la titularidad del inmueble, que esta Institución no puede supervisar, pero que está perjudicando muy seriamente al reclamante, como tendremos ocasión de poner de manifiesto a continuación.

Obviamente la defensa de los bienes públicos no se agota con el simple ejercicio de la potestad investigadora, sino que debe el Ayuntamiento acudir a la vía civil, ejercitando la correspondiente acción reivindicatoria y de cancelación de las inscripciones registrales que resulten disconformes y debe hacerlo cumpliendo con los trámites oportunos (artículo 54.3 y 4 TRRL) pero sin demora, para que no se mantenga por más tiempo esta situación de indefinición.

Queremos decir con ello que la simple incorporación de un espacio de terreno como bien de dominio público a un Inventario de bienes o a un Catastro, no constituye título de adquisición del dominio, de lo contrario, los particulares no podrían defender su derecho de propiedad ante los tribunales del orden civil cuando los bienes reivindicados figuraran en un registro administrativo y las entidades locales podrían apropiarse de cualquier terreno con solo incluirlo en los mismos registros, cosa que obviamente no pueden hacer, por ello cuando la administración resuelve positivamente un expediente de investigación como el examinado en este caso, debe a continuación **hacer efectivos sus derechos** sobre los bienes afectados – artículo 53 RBEL- , para que no quede vacía contenido la previa actuación municipal.

#### Expediente de subsanación de discrepancias ante Catastro

En cuanto al expediente catastral, el Texto refundido de la Ley del Catastro inmobiliario, RD Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, (en adelante TRLCI) dedica el Título II a los **procedimientos específicos del Catastro**, señalando el artículo 11, que la incorporación de los inmuebles en el Catastro, así como las alteraciones en sus características resulta obligatoria, y podrá extenderse a la modificación de cuantos datos sean necesarios para que la descripción catastral de los inmuebles afectados concuerde con la realidad.

El apartado 2 de este mismo artículo, de forma enunciativa, y no exhaustiva o exclusiva, alude a los siguientes procedimientos catastrales de incorporación a Catastro:

- a) Declaraciones, comunicaciones, solicitudes.
- b) Subsanación de discrepancias y rectificación.
- c) Inspección catastral.



d) Valoraciones.

La incorporación de los datos de los inmuebles y de los titulares de los mismos a Catastro **tiene carácter obligatorio**, y se puede efectuar a través de tres tipos de procedimientos, las declaraciones, las comunicaciones y las solicitudes realizadas o bien por parte de los ciudadanos o bien por los fedatarios públicos que intervienen en las operaciones inmobiliarias u otras administraciones públicas.

La Resolución de 19 de marzo de 2007, de la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se aprueba la actualización de la Carta de Servicios de la Dirección General de Catastro, reconoce el **derecho de los ciudadanos a que en Catastro figuren debidamente descritos en sus características físicas, jurídicas y económicas todos los inmuebles de los que sean titulares.**

Este derecho no está exento de obligaciones para los mismos ciudadanos (y también para las administraciones titulares de bienes) ya que pesa sobre ellos el deber de colaborar con la administración catastral y la obligación de efectuar las declaraciones de alteraciones de las circunstancias de sus inmuebles, constituyendo una infracción la falta de declaración de estos datos o la realizada de forma extemporánea.

Pues bien parece que en este contexto se da inicio por el particular interesado a un expediente de subsanación de discrepancias ante Catastro (expediente XXX) que obviamente es notificado al Ayuntamiento (y a la Junta vecinal de XXX) para que emitan el preceptivo informe visto que el camino en cuestión (parcela XXX del polígono XXX) aparece Catastrado a su nombre e inscrito en su Inventario de bienes.

Como VI conoce la subsanación de discrepancias es un procedimiento que pretende acomodar la realidad inmobiliaria a la registrada en Catastro en cualquiera de sus aspectos, ya sea por discrepancias en la titularidad, la superficie, la morfología, ubicación o linderos, se encuentra regulado en el artículo 18 TRLCI y únicamente puede ser iniciado de oficio, señalando la citada norma que cuando existen terceros interesados, debe serles comunicada la iniciación del citado procedimiento, concediéndoles un plazo de 15 días para formular alegaciones.

En este caso parece evidente que la titularidad catastral del Ayuntamiento en relación con el camino tantas veces aludido obligaba a este a mostrar su oposición en el referido expediente de subsanación de discrepancias, en coherencia con la postura que se mantuvo en el expediente de investigación y en cumplimiento estricto de lo establecido en el artículo 68.1 Ley de Bases de Régimen Local.

Ahora bien, no debe olvidar esa administración que los datos del Catastro, en tanto que registro público con fines administrativos o fiscales, que no en el de derechos civiles privados, aunque pueden ser valorables, solo tienen valor indiciario respecto del



dominio a conjugar con las restantes pruebas o elementos de juicio (SSTS 4-noviembre-1961, 25-abril- 1977, 30-septiembre-1994, 2-diciembre-1998, 26-mayo-2000 y 21-marzo-2006, entre muchas otras).

Señala la jurisprudencia que las certificaciones catastrales no tienen per se valor probatorio del dominio si no es en unión de otras pruebas que puedan servir para su acreditación (STS 16-10-98, 30-7-99).

Por su parte, el artículo 3 del TRLCI, dispone que, ciertamente a los solos efectos catastrales, salvo prueba en contrario, y sin perjuicio del Registro de la Propiedad, cuyos pronunciamientos jurídicos prevalecerán, los datos contenidos en el Catastro Inmobiliario, se presumen ciertos. Pero tal presunción, como el mismo precepto señala, lo es sólo "a los efectos catastrales", administrativos, no a los efectos civiles definitorios de la propiedad, lo que corrobora igualmente la jurisprudencia que señala que las certificaciones catastrales no tienen por sí solas fuerza probatoria sobre la titularidad del dominio, lo que nos lleva nuevamente a la necesidad de obtener una declaración firme de los Tribunales civiles que resulten competentes, que despejen las posibles dudas respecto de la titularidad del camino al que se refiere este expediente.

Expediente urbanístico.

Ya por último debemos examinar la tramitación que ha dado esa administración al expediente urbanístico por el que se solicitaba el permiso para colocar una puerta o cierre en la entrada de la finca "XXX".

Como VI conoce, el art. 98 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León dispone que las licencias urbanísticas se otorgarán conforme a lo dispuesto en la legislación y en el planeamiento urbanístico vigentes en el momento de la resolución, siempre que esta se produzca dentro del plazo reglamentariamente establecido para la resolución.

Las licencias urbanísticas se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros "salvo que afecten al dominio público o a suelos patrimoniales". El otorgamiento o la denegación de las licencias urbanísticas deberá ser adecuadamente motivadas, indicando las normas los justifiquen.

En particular el Ayuntamiento, en ejercicio de su potestad de defensa de los bienes públicos denegará las licencias urbanísticas cuyo otorgamiento produzca una ocupación ilegal del dominio público"

Además debe cumplirse lo previsto en cuanto a la competencia y procedimiento en el art. 99 LUCYL, y por lo que en este momento resulta de interés para este expediente:



- a) las solicitudes se acompañaran de la documentación necesaria para valorarlas, que se determinará reglamentariamente
- b) los servicios jurídicos y técnicos municipales, o en su defecto de la Diputación provincial, emitirán informe sobre la conformidad de la solicitud a la legislación y planeamiento aplicables.
- c) Cuando sean preceptivos informes o autorizaciones de otras administraciones públicas, el Ayuntamiento les remitirá el expediente para que resuelvan en el plazo máximo de dos meses transcurrido el cual los informes se entenderán favorables y las autorizaciones concedidas salvo cuando la legislación del Estado establezca un procedimiento diferente

La emisión de los informes de los servicios jurídicos y técnicos municipales, o en su defecto de la Diputación provincial, sobre la conformidad de la solicitud a la legislación y al planeamiento aplicables tienen carácter esencial, no subsanable con posterioridad.

Pues bien en este caso **tales informes no han sido evacuados** pese a que se han solicitado reiteradamente a la Diputación, ignorando esta Defensoría si existe alguna razón que venga a justificar esta situación de hecho de paralización del expediente, que causa al reclamante una evidente indefensión.

Así las cosas, creemos que lo más relevante en este momento para la parte reclamante es la demora que sufren todos los procedimientos que insta ante el Ayuntamiento y que puedan afectar directa o indirectamente al pretendido camino y todo ello sin que la administración ejercite las acciones civiles a las que está obligado.

Al respecto nos gustaría traer a colación el pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sentencia de fecha 26-11-1999) que en un supuesto muy similar al hoy analizado señala: *“El Ayuntamiento recurrido justifica la denegación de la licencia en el hecho de que la obra que se pretende levantar invade terreno de dominio público perteneciente a una Junta Vecinal, denegación que realiza al amparo de lo previsto en el art. 243.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Como ya señaló esta Sala en la sentencia recaída en el recurso 1043/92: “Con la actuación seguida en el caso presente, el Ayuntamiento demandado va mucho más allá del ejercicio de sus competencias propias en materia urbanística, al terciar en una cuestión puramente privada, cual es la del posible carácter demanial de una determinada franja de terreno, que la Corporación conceptúa como camino público, aunque, séalo o no, lo indudable es que tal carácter no sería notorio, permitiéndose resolver la cuestión que únicamente corresponde a los Tribunales de la jurisdicción civil. El control urbanístico que la licencia supone debe contraerse al cumplimiento, por parte de los administrados, de las normas jurídicas contenidas en la Ley del Suelo y*



*sus reglamentos de ejecución, así como en las diferentes modalidades de planeamiento vigentes y las ordenanzas municipales. Así se desprende del art. 242.3 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de junio, aplicable "ratione temporis" a la cuestión presente. Cabe recordar, a tal efecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984 que afirma que "no sólo es reglado el acto de la concesión sino también el contenido de las licencias; la licencia como técnica de control de una determinada normativa no puede desnaturalizarse y convertirse en medio de conseguir, fuera de los cauces legítimos, un objetivo distinto". Lo que en cualquier caso está vedado al Ayuntamiento es sustituir al juez civil en la resolución de conflictos y en la declaración y reconocimiento de derechos dominicales basados en el Derecho privado. Las licencias urbanísticas se conceden en todo caso a salvo del derecho de propiedad, lo que comprende también sus limitaciones o servidumbres y sin perjuicio de tercero. Es decir, que si la solicitud de licencia reunía todos los requisitos necesarios para su obtención, desde el punto de vista urbanístico, el Ayuntamiento debió otorgarla en los términos pedidos, sin perjuicio de la ulterior determinación del derecho a la recuperación de los bienes demaniales por el propio Ayuntamiento, mediante el ejercicio de las acciones procedentes (interdictos, acción reivindicatoria, etc.) ante el juez competente, previo el procedimiento legalmente establecido, pues resulta evidente que en el presente caso no consta de modo inequívoco e indiscutible el carácter de dominio público del terreno en cuestión, única posibilidad de ejercicio de las potestades de autotutela de los bienes demaniales mediante la denegación de actos de licencia que tendieran a limitarlos o desconocerlos".*

En este caso, el paso o camino controvertido no es indudablemente de dominio público, puesto que de serlo el resultado del expediente de investigación hubiera resultado bien distinto, y por ello la única opción que tiene la administración es el ejercicio de las correspondientes acciones civiles, tal y como le hemos recordado con reiteración, **debiendo respetar mientras tanto todos los derechos que a los propietarios de bienes inscritos les otorga el Código Civil y la Ley y Reglamento Hipotecarios.**

Debe además extremar la diligencia en la tramitación de los expedientes administrativos, resolviendo los mismos dentro de los plazos previstos. Como sabe, los artículos 70 y siguientes de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, aluden al necesario impulso en la tramitación administrativa y al orden en el despacho de los expedientes administrativos, que no pueden observarse al margen de la obligación legal de tramitar el expediente en el plazo preceptivo impuesta por la Ley 39/2015, en su artículo 29.

Por otra parte, y como conoce los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y



adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos (art.20. Ley 39/2015).

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 VI preside, previo cumplimiento de los requisitos legales procedentes y sin más demora se ejerciten las acciones civiles que resulten necesarias para hacer efectivos los derechos que en su caso ostente sobre el denominado “XXX”- parcela XXX polígono XXX- de su localidad, en cumplimiento estricto de sus responsabilidades en relación con la adecuada defensa de los bienes públicos.**

**Que en adelante, se ajuste en la tramitación de los expedientes administrativos a los procedimientos y plazos legalmente establecidos, evitando excesivas dilaciones y cualquier otra anomalía en la tramitación de los mismos y todo ello en garantía de los derechos de los interesados.**

**Que en adelante cumpla con la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo.**

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