Asunto : Informe sobre legislación aplicable, procedimiento a seguir y resolución en expediente de investigación de titularidad de bienes
Solicitante : **Ilmo. Ayuntamiento de Villanueva de Córdoba**
Expte. : 228/2021

INFORME JURÍDICO

ANTECEDENTES

- La Alcaldesa-Presidenta del Ilmo. Ayuntamiento de Villanueva de Córdoba remite escrito por el que expone que se está tramitando por el Ayuntamiento expediente de investigación (Expte. Gex 3324/2020) en relación con la titularidad de los bienes existentes en una nave municipal situada en parcela industrial propiedad del Ayuntamiento, y que a tenor de ello, vistas las actuaciones llevadas a cabo al respecto, se solicita de este Servicio Jurídico el asesoramiento jurídico, la emisión de informe sobre la legislación aplicable, procedimiento a seguir y propuesta de resolución en el expediente de investigación de titularidad de bienes referido.

- Se adjunta a la solicitud presentada por la Alcaldía copia completa del expediente de referencia tramitado por el Ayuntamiento para la investigación de determinados bienes obrantes en Nave industrial sita en la Unidad UI1 (Parcela 14467) del Polígono industrial del municipio.

NORMATIVA APLICABLE

- Constitución Española de 1978 (CE).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLRL).
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA).
- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).
- Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (LBELA).
- Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBELA).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
- Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU).

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/12/2021

pie_firma_corto_dipu_01

En virtud de ello, se emite el presente

INFORME

PRIMERO. El artículo 5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), dispone taxativamente que : *"Para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las Entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes."*. En igual sentido se pronuncia el artículo 1.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLRL), cuando dispone que : "*1. Para el cumplimiento de sus fines, los Ayuntamientos, en representación de los Municipios, las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo, en representación de las Provincias, y los Consejos y Cabildos, en representación de las Islas, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras y servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes."*.

En parecidos términos se expresa a nivel estatal el artículo 9 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) disponiendo en su apartado 1 que : *"1. Las Entidades locales tendrán capacidad jurídica plena para adquirir y poseer bienes de todas las clases y ejercitar las acciones y recursos procedentes en defensa de su patrimonio."*. A nivel autonómico, es la la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (LBELA), la que en su artículo 8 viene a disponer que : *"Las Entidades Locales podrán adquirir y poseer toda clase de bienes y derechos y ejercitar las acciones pertinentes para la defensa de su patrimonio, de conformidad con lo establecido en la presente Ley y demás normativa que resulte de aplicación."*.

Por otro lado, la Constitución Española (CE), en su artículo 132, se ha ocupado de los bienes de dominio público, para determinar que *"1. La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación."*, estableciendo en el apartado 3 del mismo artículo esa misma reserva de ley para la regulación de la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado, concepto éste que, en los términos de los artículos 1 y 2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), debe entenderse en sentido extenso como Patrimonio de las Administraciones Públicas, en el que se deben incluir los bienes de las Entidades Locales.

Atendiendo a esa reserva de ley, el artículo 68.1 de la LBRL impone a las entidades locales *"... la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos."* Pero como puede ocurrir que la Administración en cuestión no actúe y no ejercite las acciones que procedan, ese mismo precepto regula la acción pública, previo requerimiento ante la Administración titular de los bienes.

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/12/2021

La obligación de defensa de sus bienes por las entidades locales tiene su desarrollo reglamentario, a nivel nacional, en los artículos 9, apartados 2 y 3 (*"...2. Las Entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos. 3. Los acuerdos para el ejercicio de acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de las Entidades locales deberán adoptarse previo dictamen del secretario, o, en su caso, de la Asesoría Jurídica y, en defecto de ambos, de un Letrado"*), y 73 del RBEL, precepto este último que expresamente veda a las Corporaciones Locales el allanamiento "*... a las demandas judiciales que afectaren al dominio y demás derechos reales integrantes de su patrimonio.*". Igualmente, el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), en su artículo 220 viene a disponer lo siguiente :

"Artículo 220

1. Las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos.
2. Cualquier vecino que se hallare en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la entidad interesada. Este requerimiento, del que se dará conocimiento a quienes pudiesen resultar afectados por las correspondientes acciones, suspenderá el plazo para el ejercicio de las mismas por un término de treinta días hábiles.
3. Si en el plazo de esos treinta días, la entidad no acordara el ejercicio de las acciones solicitadas, los vecinos podrán ejercitar dicha acción en nombre e interés de la entidad local, facilitándoles ésta los antecedentes, documentos y elementos de prueba necesarios y que al efecto soliciten.
4. De prosperar la acción, el actor tendrá derecho a ser reembolsado por la entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido."

Así mismo, en aplicación de aquella reserva de ley, la LPAP regula determinadas prerrogativas de las Administraciones Públicas en relación con su patrimonio en los artículos 41 a 57, siendo aplicables en el ámbito local buena parte de ellos (artículos 41, 42, 44, 45, 49, 50 y 53), al otorgarles carácter básico su Disposición Final Segunda.

A nivel autonómico, el artículo 51 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (LBELA), dispone en su apartado 1 que : *"1. Las Entidades Locales tienen la obligación de conservar, proteger y mejorar sus bienes....*", siendo ello desarrollado por el Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBELA), cuando en su artículo 85 preceptúa lo siguiente :

"Artículo 85 Ámbito subjetivo

Tienen la obligación de conservar, proteger, defender y mejorar sus bienes, de acuerdo con lo dispuesto en el Título III de la Ley 7/1999, y en el presente Reglamento:

a) Las Entidades Locales.

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/12/2021

b) Los organismos autónomos y otras entidades con personalidad propia dependientes de la Entidad Local, respecto de los bienes adscritos y propios.
c) Las sociedades civiles, mercantiles o cooperativas, respecto de los bienes que les adscriba la Entidad Local a la que pertenezcan.
d) Las personas concesionarias de bienes de las Entidades Locales.
e) Las personas cesionarias de bienes pertenecientes a una Entidad Local y cualquier otra persona física o jurídica que por cualquier título posea y utilice bienes de la Entidad Local."

En este orden de cosas, el artículo 4.1.d) de la LBRL confiere a los Municipios, en su calidad de Administraciones Públicas Territoriales y dentro de la esfera de sus competencias, diversas potestades entre las que se incluyen "*d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.*", para después, esta misma norma, en su artículo 82, reiterar las facultades de deslinde "*... en cualquier momento cuando se trate de los de dominio público, ..."* (apartado a) y de recuperación, "*... que se ajustará a lo dispuesto, en la legislación del Patrimonio del Estado y, en su caso, en la legislación de los montes*." (apartado b). prerrogativas de la entidades locales que vienen reiteradas a nivel nacional en el artículo 44.1 del RBEL (con el añadido del desahucio administrativo), y a nivel autonómico en el artículo 63 de la LBELA, que viene a determinar que :

"Artículo 63 Enumeración de potestades

1. Las Entidades Locales tendrán las siguientes potestades:
a) La de investigación.
b) La de deslinde.
c) La de recuperación de oficio.
d) La de desahucio administrativo.
2. Las Entidades Locales también podrán establecer e imponer sanciones de acuerdo con lo previsto en la normativa sectorial aplicable o en las ordenanzas locales para la defensa de su patrimonio y para asegurar la adecuada utilización del mismo.
3. El ejercicio de estas potestades será sin perjuicio de la normativa específica para cualquier tipo de bien.
4. Con carácter general la competencia para los actos de iniciación, impulso y tramitación de estas potestades corresponde al Presidente de la Entidad, y los actos administrativos resolutorios al Pleno de la Corporación.".

Artículo éste que el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBELA), como desarrollo de aquella Ley, viene a reiterar casi en los mismos términos en su artículo 119.

Ni que decir tiene que, en orden al contenido que se pretende desarrollar en el presente informe, a tenor de lo consultado por el Ayuntamiento de referencia, es la potestad o prerrogativa determinada en el apartado a) del apartado primero de ambos artículos, en su ámbito legal y reglamentario, relativa a la "*Investigación*" de los bienes por parte de los Entes Locales andaluces, la que nos interesa discernir en los apartados siguientes.

pie_firma_corto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/12/2021

SEGUNDO.- La potestad de investigación permite a la Administración investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman patrimoniales, a fin de determinar, cuando no le conste, la propiedad pública sobre ellos, sin prejuzgar ni decidir definitivamente sobre la titularidad, naturaleza y posesión, decisión propia de la jurisdicción civil (Véanse en este sentido Sentencias del Tribunal Supremo de 6-3-92 y 9-5-97; y del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla), de 21-1-03).

Esto es, la Administración tiene facultad para investigar los bienes y derechos que se presumen patrimoniales, a fin de determinar la titularidad de ésta sobre los mismos. En este caso se atribuye expresamente a la jurisdicción civil el conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil que se susciten con ocasión de la investigación practicada, lo que parece que debe comprender aquellas referentes a la titularidad dominical del bien y, en consecuencia, a su naturaleza privada o pública.

Sin embargo, se remite a la jurisdicción contencioso-administrativa a los afectados por la resolución del expediente, siempre que no tengan la condición de denunciantes y cuando la pretensión se base en infracción de procedimiento.

En consecuencia, la declaración relativa al dominio que puede hacerse a través de este procedimiento solo puede ser discutida ante la jurisdicción ordinaria, mientras que la contencioso-administrativa debe conocer de los recursos que se presenten en relación con los actos administrativos susceptibles de ser recurridos, en cuanto los mismos pueden suponer la vulneración de normas administrativas.

Cierto es que los pronunciamientos sobre titularidades corresponden en exclusiva a la jurisdicción civil, sin embargo, no menos cierto resulta, que tanto la Administración Pública en cuestión, como los Tribunales de lo contencioso administrativo, en una ulterior fase revisora, pueden declarar la titularidad de un bien a efectos meramente administrativos y prejudiciales y nunca con valor de cosa juzgada, quedando expedita la vía jurisdiccional civil en ejercicio de la acción declarativa de dominio o reivindicatoria respecto de los terrenos objeto de discusión. Máxime lo anterior, cuando para las Entidades Locales se encuentra previsto, como hemos tenido oportunidad de analizar en el punto precedente, la posibilidad de que las mismas investiguen y se pronuncien con exclusiva trascendencia administrativa, sobre la titularidad de sus bienes.

Buena fe de este planteamiento, lo encontramos, a modo de ejemplo, en la Sentencia del TSJ Castilla y León (Burgos), Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 25 de abril de 2008, (rec. 215/2007) que, en su FJ Séptimo señala que :

> *"Está claro por tanto que ni el Ayuntamiento puede declarar propiedades ni que tampoco esta Sala en el ejercicio de sus competencias jurisdiccionales en el ámbito contencioso-administrativo puede otorgar o denegar titularidades de bienes; es por ello que acudir al orden jurisdiccional civil en ejercicio de la acción declarativa de dominio las valoraciones y conclusiones que la Sala realice sobre la propiedad o titularidad de los bienes inmuebles discutidos tan solo lo son con efectos meramente prejudiciales y nunca con valor de cosa juzgada por cuanto que a las partes, les queda el recurso de poder o reivindicatoria respecto del terreno objeto de discusión, que fue objeto del expediente administrativo de*

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/12/2021

autos y que concluyó con el acuerdo municipal en el que se reconoce el carácter de bien municipal de uso público de la parcela «la charca» y con el acuerdo de recuperación del mismo".

También el Juzgado de lo Contencioso-administrativo N°. 1 de Guadalajara, Sentencia 223/2007 de 21 Sep. 2007 (Rec. 138/2006), se viene a pronunciar en relación con esa potestad de las Entidades Locales, cuando en su Fundamento de Derecho Cuarto se manifiesta en los siguientes términos :

"(...) De este modo, y planteada la cuestión litigiosa en los términos recogidos en el párrafo procedente, conviene recordar, como ha venido manteniendo de forma unánime nuestra Jurisprudencia, entre la que cabe citar las recientes Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 16 de noviembre o de 18 de octubre, ambas de 2.004 , que para dar adecuada respuesta jurídica a la cuestión nuclear planteada hay que partir de la premisa jurídica incuestionable del derecho o prerrogativa que tienen las Corporaciones Locales para investigar, deslindar o recuperar la posesión de sus bienes, ya sean demaniales o patrimoniales, en los términos que prevé el grupo normativo aplicable (artículos 4.1 .f) y 82, de la Ley 7/1.985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; 54 del Texto Refundido de Régimen Local y artículo 70 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 1.986 , aprobado por Real Decreto 1.372/1.986, de 13 de Junio, sin perjuicio de reconocer que corresponde a la jurisdicción civil, todas las cuestiones relativas a la determinación de la propiedad de los mismos. En tal sentido, la recuperación posesoria se constituye como "inter dictum propium", interdicto administrativo, acción cuasi-interdictal o potestad recuperatoria (como ha señalado la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1.985), por corresponderse en la esfera del Derecho privado con la protección posesoria que otorgan los interdictos de retomar y recobrar la posesión; de aquí que la acción recuperatoria, como también se la denomina, exija acreditar no la propiedad, sino la posesión (prueba del "ius posesionis"), como ha venido señalando nuestro Tribunal Supremo en Sentencias de fecha 16 de junio de 1.982 y de 22 de noviembre de 1.985 , prueba que en todo caso, ha de ser suficiente, plena y acabada (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1.984), pues sin que se tuviere como evidente dicha posesión pública y la consecuente usurpación, existiendo duda sobre la misma, o cediendo dicha potestad cuando el particular acredita mejor derecho a la posesión, cual es el supuesto de la protección registral o de haber ganado el usurpado su derecho a la posesión, debe recurrirse previamente a la reclamación del bien en cuestión en la vía civil (Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1.987); todo ello es consecuencia obligada de la naturaleza y características que definen la institución que estamos haciendo objeto de análisis jurídico.

*En esta línea, y a mayor abundamiento, reconoce expresamente la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 16 de diciembre de 2.004 , que una de las potestades que se confieren a las Administraciones Públicas es la de autotutela, en virtud de la cual, en lo que aquí interesa, pueden y deben proteger sus bienes; articulándose esa protección, bien mediante la recuperación de aquellos de los que se ha visto privado, **bien mediante la declaración de pertenencia**. A aquella primera actividad se viene denominando por la doctrina mas autorizada como tutela conservativa y tiene su más*

pie_firma_conte_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/12/2021

genuina plasmación en el llamado «interdictum propium». Por lo que se refiere a aquella segunda modalidad de tutela, denominada declarativa, tiene su más claro exponente en el deslinde. A ambas instituciones se refiere el artículo 82 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, así como el artículo 44 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales , aprobado por Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, que contempla, los supuestos de autotutela conservativa ya citados en el artículo 70 a tenor del cual "las Corporaciones Locales podrán recobrar por sí la tenencia de sus bienes de dominio público en cualquier tiempo". El primer problema que esta manifestación de la autotutela administrativa ofrece es, al igual que cualquier otra manifestación de ella, determinar el ámbito en el que puede desplegar sus efectos, en particular, en el límite con la Jurisdicción; es decir, cuando deviene inoperante esa potestad y ha de acudir la Administración al Orden Jurisdiccional Civil para que se determine su derecho, como cualquier otro propietario; limitación que ha de ser examinada a la vista del resultado de las actuaciones que sirven de fundamento a la decisión administrativa, en concreto, al fundamento de la imputación de despojo que se reprocha al particular que atenta contra el pacífico destino de los bienes y su titularidad dominical pública. Ese es el ámbito de esta potestad y esa su delimitación competencial de tal forma que la necesidad de recurrir a la declaración judicial de la conservación de los bienes no comporta sin más la falta de Jurisdicción del Orden Contencioso para conocer del acto en que se declare la recuperación, en un a modo de revisión de ese acto por el Orden Judicial Civil, sino a la nulidad del acto en que se haga esa declaración en ejercicio de una potestad de autotutela que se excede de su contenido y por tanto con ausencia de competencia de forma absoluta, lo que obliga a su impugnación en vía contenciosa, como sucede en el caso que enjuiciamos. Es lógico que así sea porque lo que subyace en el ejercicio de estas potestades, como dice el artículo 70 , es la pertenencia del bien a la Administración y además no conste la titularidad específica el mismo; sólo entonces podrá determinarse esa propiedad pública como establece el precepto, pues en otro caso se estaría reconociendo como manifestación de la potestad de autotutela la posibilidad de auto- declarar un derecho de propiedad reconocido en favor de otra persona, posibilidad a la que no alcanza el «interdictum propium» (Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de junio y de 1 de diciembre de 1.987); por el contrario, deberá someter la Administración la cuestión al Orden Jurisdiccional Civil en declaración de su derecho. En este sentido, declara la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 1.990 , que "las cuestiones que afectan a toda clase de bienes, sean de naturaleza pública o privada, son de la competencia de la Jurisdicción Ordinaria; por supuesto, los referentes a la propiedad o la posesión de tales bienes, hallándose las Corporaciones Locales titulares de esos bienes legitimados activa y pasivamente, previo el cumplimiento de tales requisitos, para su defensa en juicio y ante aquella Jurisdicción"; de ahí que, como expresamente mantiene la ya citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 18 de octubre de 2.004 , "...ciertamente no es de incumbencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el determinar el carácter final, privado o público, de los terrenos en cuestión; pero sí lo es el constatar su existencia actual y la acreditación del uso público precedente del mismo como circunstancias que habrán de justificar el ejercicio de la acción administrativa de recuperación".

Pues bien, es bajo la óptica de los presupuestos expuestos en los párrafos precedentes sobre la que debe examinarse el ajuste a la legalidad de las resoluciones administrativas recurridas en el presente procedimiento. En este sentido, la representación

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/12/2021

del Ayuntamiento demandado considera ajustada a la normativa rectora del procedimiento administrativo cuestionado tal actuación administrativa, con base en la existencia del estudio o información previa a la incoación del expediente de recuperación de bienes de dominio público, pues no en vano conviene recordar que el artículo 71.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales dispone que la recuperación de la posesión en vía administrativa requerirá previo acuerdo de la Corporación, al que se acompañarán los documentos acreditativos de la posesión, salvo que se tratare de repeler usurpaciones recientes. Dicha investigación, prevista y normada en los artículos 45 a 55 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales -aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio-, es un decisivo instrumento en manos de las Corporaciones Locales para averiguar la situación de aquellos bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos -ex artículo 45 del mencionado Real Decreto 1.372/1.986, de 13 de junio-; entendiéndose que desde el tenor de la norma reglamentaria citada, la Corporación Local en cuestión, gozará de un considerable margen de discrecionalidad para abrir o no el expediente en cuestión, sin duda porque ya se supone que, en el ejercicio cabal de sus potestades públicas cuidará suficientemente de investigar, en su caso (o recuperar, si se hubiera perdido) la posesión y propiedad de los bienes sitos en su término municipal (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 18 de octubre de 2.004).

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 10 de febrero de 2001, sobre esta materia vino a determinar que : *"El Reglamento otorga potestades para la investigación y recuperación de los bienes desprendiéndose del mismo que los municipios pueden declarar su titularidad, sin perjuicio de que los particulares que se entiendan perjudicados puedan recurrir ante la jurisdicción civil",* al igual la inscripción o anotación de bienes a nombre de particulares no obsta a que la entidad local pueda ejercer sus potestades de investigación, sin que el hecho o circunstancia de que no exista un estudio o informe previo suponga óbice para el ejercicio de tal acción investigadora careciendo de relevancia invalidante la omisión de aquél, y en estos términos se pronunció en su Sentencia de 10 de diciembre de 2001 (Sala Tercera), cuando en su F.D 3º expuso que :

"TERCERO.- (...) Antes de entrar en el estudio frontal y directo de esta argumentación debe dejarse claro que no pueden aceptarse o acogerse los alegatos complementarios que se introducen en el motivo, sin que tengan relación directa con el precepto que se cita como infringido. Uno de ellos consiste en que, recibida la denuncia y antes de tramitar el expediente de investigación de dominio, se debió realizar un estudio previo sobre la procedencia del ejercicio de la acción investigadora, como establece el artículo 48 del Reglamento de Bienes. Sin perjuicio de que sea cierto que el precepto citado contiene esta previsión, el alegato no enerva los razonamientos de la sentencia que se impugna sobre el carácter correcto de la tramitación del expediente y la audiencia que se otorgó al interesado. Por ello es de entender que éste tuvo en todo momento las debidas garantías y la irregularidad que ahora denuncia no es invalidante. Otro alegato consiste en que inicialmente el propio Ayuntamiento se declaró incompetente para decidir. Ello no es exactamente cierto, pues no se trata de que el Ayuntamiento entendiera que no había fundamento para la investigación del bien, sino que la cuestión se remitió para su conocimiento a la Comunidad Autónoma por considerar que correspondía a ésta la competencia administrativa. No obstante, la tramitación se llevó a cabo con posterioridad

pie_firma_certo_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/12/2021

tras recibirse el informe de la Comunidad Autónoma en cuestión que declaraba la competencia del Ayuntamiento.
Pero volviendo al argumento principal que se invoca formalmente en el motivo no puede acogerse la pretensión de que la presunción de propiedad juega a favor del titular registral.
En este punto asiste la razón al Tribunal a quo cuando declara que, no obstante la inscripción, el Ayuntamiento puede hacer uso de sus potestades de investigación respecto a parte del territorio inscrito a favor de los particulares. Ello es concorde con lo que se desprende de los autos, ya que al parecer se efectuó anteriormente una compraventa de terrenos y dichos terrenos se inscribieron en el Registro de la Propiedad incluyendo la calle sobre la que versa el debate.
Por tanto debe desecharse también o no acogerse tampoco el tercer motivo de casación invocado"

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, el TSJ Andalucía, en Sentencia de 11 de julio de 2019, hace una valoración similar a los anteriores planteamientos al decir que:

"La jurisprudencia reiteradamente ha declarado que la Administración, al ejercitar estas medidas de protección, ni prejuzga ni decide sobre la naturaleza y definitiva pertenencia demanial y posesoria de los bienes recuperados, aspecto este último reservado a los Tribunales ordinarios (SSTS de 6 de marzo de 1992 y 9 de mayo de 1997). Dicha potestad tiene por objeto averiguar la situación de aquellos bienes cuya titularidad no consta, pero existen indicios de que pudieran corresponder a la Entidad Local y que suponen 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 resto de las potestades (deslinde, recuperación de oficio, etc.)."

A tenor de ello pues, y siguiendo a F.J. López Fernández (*"Régimen Jurídico del Patrimonio de las Entidades Locales de Andalucía. Una aproximación práctica"*. Ed.: Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.2008), en la potestad de investigación, el presupuesto de hecho de la actuación investigadora, según la prof. Gallardo Castillo aparece constituido, de un lado, por la indeterminación subjetiva del titular de los bienes, y de otro, por la presunción de titularidad a favor de la Administración. Y añade que, siendo esto así, resulta claro que el resultado de la misma dará lugar a la determinación subjetiva de dicha titularidad y no simplemente una declaración inicial de posesión o de tenencia efectiva, y de otra parte, que la actividad investigadora puede o no aparecer presidida por una confusión de límites, pero sí por una controversia de títulos de dominio. Expone asimismo ésta que la misma autora critica la figura cuando afirma que la posibilidad de determinación de la titularidad por medios administrativos y a través de los exclusivos criterios valorativos de los servicios de la Corporación, no deja de resultar contradictoria y excesivamente exorbitante si se compara con la declaración provisional de posesión de hecho que deriva del deslinde, con el reintegro posesorio de la tenencia de los bienes mediante la recuperación de oficio, y con la reiterada reserva a la Jurisdicción ordinaria de las cuestiones relativas a la propiedad, dada su naturaleza civil.

Indica López Fdez. que dos ideas más nos aporta dicha autora respecto a la potestad de investigación:

pie_firma_corto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/12/2021

Una primera, en forma de crítica, relativa al contenido sustantivo de la resolución que pone fin a la actividad investigadora en manos de la Administración, contenido que llega a extralimitar los efectos propios del mismo deslinde y de la recuperación de oficio, llegando a atribuirse a la Administración, vía reglamentaria, la potestad de declaración de pertenencia de unos bienes, cuya titularidad aparece imprecisa, con la inmediata y preceptiva inclusión en el inventario y la adopción de medidas tendentes a la efectividad de los derechos de la Corporación.

Y una segunda, relativa a que el tratamiento jurídico de la potestad investigadora no se traduce en una simple constatación de una situación de hecho, sino en una declaración definitiva de individualización de los bienes a través de la identificación unilateral de su titularidad subjetiva, que, por otra parte, deriva de una declaración de voluntad de efectos constitutivos.

Conviene finalmente referir sobre este menester que, el hecho de que el bien o los bienes y derechos controvertido/s no se encuentren inscritos en el Inventario o Registro de Bienes del Ayuntamiento, no significa que se paralice la actividad administrativa en el ejercicio de sus prerrogativas de protección de su patrimonio, tal y como prescribe el art. 28 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones públicas -LPAP-, en términos amplios, y los arts. 41 y ss del mismo texto sustantivo, art. 4.1.d) y 82 LRBRL, arts. 63 y ss LBELA.

Quiere ello decir, en otras palabras, que hasta que no se emita un pronunciamiento judicial sobre la titularidad o propiedad de tales bienes controvertidos, la Administración conservará expeditas sus prerrogativas de tutela de su patrimonio.

Recordemos a este respecto que, en cualquier caso, el Inventario municipal de bienes es un mero registro administrativo que por sí solo no prueba, ni crea, ni constituye derecho alguno a favor de la Corporación, sino que, como tiene señalado la jurisprudencia, es más bien un libro que sirve, respecto de sus bienes, de recordatorio constante para que aquélla ejercite sus facultades.

TERCERO.- Dicho todo lo anterior, procede referirse al procedimiento administrativo que exige en nuestro caso la normativa sectorial andaluza para la tramitación de un expediente tipo de investigación de bienes. Para lo cual partimos del contenido del artículo 64 de la LBELA (Extensión de la potestad de investigación : *"Las entidades locales tienen la obligación de investigar la situación de los bienes y derechos que presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste inequívocamente, a fin de determinar la titularidad de los mismos o cuando exista controversia en los títulos de dominio. Dicha obligación se extenderá en todo caso a los bienes demaniales."),* cuyo texto se repite casi literalmente por el artículo 124 del RBELA, para recabar en la regulación que este mismo reglamento hace al respecto en sus artículos 125 a 130, que expresamente disponen los trámites a seguir para los entes locales andaluces.

Dichos artículo 125 a 130 RBELA disponen textualmente lo siguiente :

"Artículo 125 Inicio del procedimiento

1. El procedimiento para el ejercicio de la potestad de investigación de los bienes y derechos se iniciará de oficio por la Entidad Local, mediante resolución de la Presidencia de la Entidad Local, bien por propia iniciativa o como consecuencia de actuaciones

pie_firma_corto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/12/2021

realizadas por los servicios propios; como consecuencia de actuaciones seguidas ante órganos jurisdiccionales que afecten a los bienes y derechos; o comunicaciones recibidas de otras Administraciones en relación con los mismos; o por denuncia o información suministrada por los particulares.

2. Antes de acordar la apertura del expediente la Presidencia de la Entidad Local podrá recabar los informes y estudios necesarios para determinar si concurren los presupuestos para el ejercicio de la potestad.
3. Acordado el inicio del procedimiento se recabarán de los registros que procedan cuantos antecedentes y datos consten relativos al bien o derecho investigado, incorporándose al expediente las certificaciones que se expidan a este efecto.

Artículo 126 Información pública y emplazamiento a las personas interesadas

1. El acuerdo de inicio del procedimiento se publicará en el plazo de veinte días hábiles en el Boletín Oficial de la provincia, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, en el tablón de edictos de la Entidad y, en su caso, en el de aquella en cuyo término radique el bien o derecho. El anuncio deberá expresar con la suficiente claridad las características que permitan identificar el bien o derecho objeto de la investigación.
2. Simultáneamente a dicha publicación se emplazará a quienes resulten afectados por el expediente si fueran conocidos.
3. Las personas interesadas podrán alegar en el plazo de veinte días hábiles cuanto estimen conveniente a su derecho y aportar los títulos y documentos en que pretendan fundarlo. Asimismo, podrán instar la apertura de un período de prueba y solicitar la práctica de las que consideren necesarias y los medios de los que intenten valerse.

Artículo 127 Período y práctica de la prueba

1. Cumplidos los trámites previstos en el artículo anterior podrá acordarse la apertura de un período de prueba, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:
a) Resulten contradictorios los hechos y datos que obren en el expediente.
b) Haya sido solicitado por las personas interesadas, salvo que mediante resolución motivada se rechacen las pruebas propuestas por ser manifiestamente improcedentes o innecesarias.
c) Que la Entidad Local lo juzgue necesario para resolver o conveniente para el interés público.
2. La prueba se practicará conforme a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Artículo 128 Informes

1. Transcurrido el plazo de alegaciones y, en su caso, el período de prueba, se evacuarán en el plazo de diez días informes técnico y jurídico sobre el resultado de las actuaciones practicadas.

pie_firma_conv_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/12/2021

se estime necesaria, que no será menor de 10.000 pesetas ni excederá de 100.000. La Corporación queda obligada a justificar detalladamente los gastos efectuados y a devolver, en su caso, el sobrante."), -actualmente las cuantías se refiriría a no menor de 60'10 € ni mayor de 601'01.- euros-. Asimismo el RBEL establece al respecto que la Corporación queda obligada a justificar detalladamente los gastos efectuados y a devolver, en su caso, el sobrante., constituyendo la contrapartida a este anticipo el premio previsto en el artículo 54 RBEL, consistente en que a las personas que promuevan el ejercicio de la acción investigadora, se les abonará, como premio e indemnización de todos los gastos, el 10 por 100 del valor líquido que la Corporación obtenga de la enajenación de los bienes investigados. Y si por cualquier causa la finca investigada no fuese vendida, el premio previsto en el artículo anterior será sustituido por el importe del 10 por 100 del valor de tasación de la finca que conste en el expediente.

Obviamente con la entrada en vigor del RBELA, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, tales posibilidades desaparecen.

El acto administrativo de inicio puede adoptarse pues sin más a partir de las circunstancias citadas o bien, con anterioridad al mismo, la Presidencia podrá recabar los informes y estudios necesarios para determinar si concurren los presupuestos para el ejercicio de la potestad. Aun cuando la normativa andaluza no lo dice, el acto administrativo de inicio debiera contener la designación de instructor del procedimiento y en su caso, cuando la complejidad del mismo lo demandase, de secretario, en aplicación y a los efectos previstos por la normativa reguladora del procedimiento administrativo común.

Hay que recordar en este momento procedimental que, en cualquier caso, para la doctrina jurisprudencial, basta con que existan indicios de que los bienes tienen o han tenido naturaleza pública, sin necesidad de una prueba acabada o fehaciente de dicha titularidad de modo ineludible, y sin necesidad de que así lo declare ningún título especial (documento público, escritura, sentencia, reconocimiento por afectados, etc.), para que proceda incoar el expediente de investigación.

- Tramitación :

En cualesquiera de los casos en que se pudiera haber producido el inicio del procedimiento, una vez acordado éste, se habría de recabar de los registros que procedan (de la Propiedad, Mercantil, de Patentes y marcas, Registro de Bienes Muebles, Catastro, etc...) cuantos antecedentes y datos consten relativos al bien/bienes o derecho/s investigado/s, incorporándose al expediente las certificaciones que se expidan a este efecto por los titulares de dichos registros.

A continuación, dispone el artículo 126 que iniciado el procedimiento tiene lugar con carácter inmediato un trámite de información pública de 20 días hábiles mediante la inserción de anuncio relativo al acuerdo de inicio del procedimiento en tres o hasta cuatro medios de forma simultánea: en el Boletín Oficial de la Provincia, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, en el tablón de edictos de la Entidad y, en su caso, en el de aquella en cuyo término radique el bien o derecho. El anuncio, y por tanto, entendemos que la Resolución de inicio, deberá expresar con la suficiente claridad las características que permitan identificar el bien o derecho objeto de la investigación.

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/12/2021

Añadido a dicha publicación y simultáneamente a la misma, se producirán emplazamientos a quienes resulten afectados por el expediente si fueran conocidos. Consecuencia de todo ello es que las personas interesadas podrán alegar cuanto estimen conveniente a su derecho y aportar los títulos y documentos en que pretendan fundarlo, así como instar la apertura de un período de prueba y solicitar la práctica de las que consideren necesarias y los medios de los que intenten valerse. El cómputo del plazo para ejercitar tales acciones se iniciará a partir del día siguiente de la publicación del último de los anuncios, en tanto que para los emplazados de forma personal, entendemos que debe llevarse a cabo a partir de la recepción del emplazamiento, puesto que ésta pudiera producirse días después de haberse publicado los edictos.

Por su parte, el trámite de prueba se regula por el artículo 127 RBELA. Este se sustanciará tras la información pública y el emplazamiento a interesados y tendrá carácter potestativo, partiendo de la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias:

- que resulten contradictorios los hechos y datos que obren en el expediente,
- que haya sido solicitado por las personas interesadas, salvo que mediante resolución motivada se rechacen las pruebas propuestas por ser manifiestamente improcedentes o innecesarias, o bien,
- que la Entidad Local lo juzgue necesario para resolver o conveniente para el interés público. Se remite el RBELA a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para la práctica de la prueba (actualmente la referencia habrá que entenderla hecha a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-).

Evacuado el trámite de alegaciones y en su caso, el de prueba, tendrá lugar la emisión de los informes, que se regula por el artículo 128.

Los informes serán de carácter técnico y jurídico, refiriéndose ambos al resultado de las actuaciones practicadas y la debida justificación o no de la titularidad del bien o derecho investigado. El plazo para su emisión es el mismo que el generalmente establecido por la actual LPACAP, es decir, diez días.

A continuación tendría lugar el trámite de audiencia (Art. 129 RBELA), mediante el cual, el expediente se pondrá de manifiesto a las personas interesadas por otros diez días, para que puedan examinarlo y alegar cuanto estimen conveniente a su derecho. Dispone el RBELA que en caso de que fueran presentadas alegaciones, se emitirá un nuevo informe por el instructor del procedimiento que contendrá la propuesta de resolución.

- Resolución :

A la resolución del procedimiento se refiere el artículo 130.

Tendrá lugar mediante acuerdo adoptado por el Pleno de la Entidad Local, acuerdo que en el caso de resolución favorable a los intereses locales, deberá justificar la titularidad pública del bien, mientras que si no fuera favorable a la Entidad Local, expresará los motivos que funden la decisión.

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/12/2021

2. Los informes deberán pronunciarse sobre la debida justificación o no de la titularidad del bien o derecho investigado.

Artículo 129 Audiencia a las personas interesadas

1. Emitidos los informes anteriores el expediente se pondrá de manifiesto a las personas interesadas por plazo de diez días para que puedan examinarlo y alegar cuanto estimen conveniente a su derecho.
2. De presentarse alegaciones se emitirá un nuevo informe por el instructor del procedimiento que contendrá la propuesta de resolución.

Artículo 130 Resolución del procedimiento

1. El procedimiento terminará mediante acuerdo adoptado por el Pleno de la Entidad Local.
2. ***El acuerdo que resuelva el procedimiento a favor de la Entidad Local deberá justificar la titularidad pública del bien****. En caso de no ser favorable a la Entidad Local expresará los motivos que funden la decisión.*
3. Acordada la resolución favorable se adoptarán las siguientes medidas en relación con el bien o derecho investigado:
a) Tasación pericial por persona técnica competente.
b) Anotación en el Inventario de Bienes, de las circunstancias que consten en la resolución y, en su caso, en los Registros públicos competentes.
c) Ejercicio de las acciones administrativas o judiciales que procedan para la plena efectividad del derecho que corresponda a la Entidad Local.".

Es decir, como indica F.J. López Fernández, se identifican tres momentos procedimentales básicos : Inicio, Tramitación y Resolución.

- Inicio :

Los artículos 125 a 130 RBELA pormenorizan el procedimiento a seguir, cuya iniciación corresponde a la Presidencia de la entidad Local. El artículo 125 se refiere al inicio del procedimiento, que en todas las ocasiones será de oficio y por resolución de la Presidencia.

Las razones del inicio pueden ser, bien por propia iniciativa de la Presidencia, o como consecuencia de una serie de posibles causas:

1.- Actuaciones realizadas por los servicios propios de la Entidad Local,

2.- Como consecuencia de actuaciones seguidas ante órganos jurisdiccionales que afecten a los bienes y derechos,

3.- Por comunicaciones recibidas de otras Administraciones en relación con los mismos; y

4.- Por denuncia o información suministrada por los particulares.

En este último caso, el RBELA no exige, al contrario que hiciera el RBEL a nivel nacional, el anticipo al que se refiere el artículo 47 de éste último, que se constituía en requisito de admisión de la denuncia. (*"Art. 47. Para que se admita la denuncia presentada por el particular es preciso que el mismo anticipe el importe de los gastos en la cuantía que*

pie_firma_conte_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/12/2021

El plazo para resolver y notificar estos procedimientos en materia de investigación de bienes será de seis meses desde su iniciación. La falta de resolución en plazo producirá los efectos previstos en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común (art. 123 RBELA).

En el supuesto de que el acuerdo adoptado fuese favorable para los intereses municipales, la correspondiente resolución debe ir acompañada de las subsiguientes medidas en relación con el bien o derecho investigado, señalando dicho artículo que esta serán :

- Tasación pericial por persona técnica competente, -
- Anotación en el Inventario de Bienes, de las circunstancias que consten en la resolución y, en su caso, en los Registros públicos competentes y por último,
- Ejercicio de las acciones administrativas o judiciales que procedan para la plena efectividad del derecho que corresponda a la Entidad Local,

  Medida ésta del todo punto lógica por cuanto el acuerdo que se adopte por el Pleno no se pronuncia ni declara el derecho a la posesión y a la propiedad del bien investigado, teniendo sólo una eficacia meramente declarativa.

Por ello, puede decirse que, sin perjuicio de la opinión doctrinal reseñada con anterioridad, la potestad de investigación constituye el precedente inmediato de un proceso judicial civil o de otras potestades, como pueden ser la de deslinde o la de recuperación de oficio.

CUARTO.- En relación con el expediente administrativo que se remite por el Ayuntamiento consultante, ha de reseñarse que, si bien el expediente tramitado al efecto, desde el punto de vista estrictamente procedimental, a nuestro entender, se ajusta en líneas generales a lo dispuesto en los artículos 125 a 130 del RBELA, pues puede comprobarse que el mismo contiene los distintos hitos fundamentales que la norma establece para alcanzar una resolución consecuente, conteniendo informes técnicos y jurídicos de los servicios municipales al respecto, lo cierto es que, sobre la base de lo previsto en el artículo 9 del Reglamento del Servicio Jurídico Provincial y de la Asistencia Técnico-jurídica a municipios (BOP Núm. 193, de 8 de octubre de 2021), entendiendo que pudiera existir conflicto de intereses entre órganos o miembros de la misma entidad peticionaria, no procede formular propuesta u opinión jurídica alguna respecto del fondo o contenido intrínseco del expediente, señalándose en este sentido que la prestación de la asistencia solicitada de este Servicio Jurídico no puede entrar en términos de fiscalización o revisión de los actos llevados a cabo por la Administración municipal.

Es cuanto tengo que informar, señalando que la opinión jurídica que se recoge en el presente informe se somete a la de cualquiera otra mejor fundada en derecho.

Córdoba, a (*fecha y firma electrónica*).
El Consultor Técnico adscrito al Servicio de Asesoría Jurídica. Diputación de Córdoba.
José Antonio Del Solar Caballero.

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 2/12/2021