



Resolución 2019R-2482-18 del Ararteko, de 26 de noviembre de 2019, que recomienda al Ayuntamiento de Laguardia que tramite en debida forma la denuncia de ocupación de una porción de un camino público municipal.

Antecedentes

1. (...) presentó una queja en esta institución en la que exponía que el Ayuntamiento de Laguardia no había adoptado medida alguna en relación con la ocupación por un particular de una porción de un camino público municipal.

La persona que formula la queja indica que junto con su hermana es la propietaria de la parcela (...), del polígono (...). Desde el año 2011 vienen reclamando la actuación del Ayuntamiento debido a que el propietario de la parcela (...), del mismo polígono, viene ocupando 1,5-2 metros de terreno que afecta al eje del camino público que discurre entre ambas parcelas.

Esta primera denuncia no obtuvo respuesta. Tampoco los posteriores escritos de 4 de agosto de 2014, 26 de septiembre de 2016 y el último de 4 de diciembre de 2018. Al parecer, según indica la interesada, se van a realizar obras en el camino en las próximas semanas lo que supondrá un perjuicio para su parcela si no se resuelve la recuperación de la ocupación que se denuncia.

El Ararteko, una vez examinado el objeto de la queja, el 28 de diciembre de 2018 solicitó al Ayuntamiento de Laguardia información sobre el asunto de referencia, dándole traslado de unas primeras consideraciones con expresión de la normativa sectorial que regula la materia y que, a los efectos de no ser reiterativos, citaremos en el apartado siguiente.

Al no recibir respuesta, mediante requerimiento de 28 de febrero de 2019, se reiteró al Ayuntamiento la obligación de informar sobre el objeto de la queja y los trámites que, en su caso, se hubieran llevado a efecto. Con posterioridad, se han realizado diversos intentos de contacto telefónico que también han resultado infructuosos, por lo que el Ararteko ha estimado oportuno finalizar su intervención con la emisión de la presente recomendación.

Consideraciones

1. En primer lugar, el Ararteko debe recordar la obligación de las administraciones públicas de dar una respuesta expresa a cuantas solicitudes formulen las personas interesadas. La Administración debe dar el correspondiente trámite a cuantos escritos le sean presentados con celeridad, agilidad y eficacia, hasta llegar a la definitiva resolución que se reclama.





La obligación de resolver de forma expresa deriva del artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que determina que *“La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación”*.

El Ararteko ha denunciado en numerosas ocasiones lo pernicioso de la práctica del silencio administrativo, por cuanto sitúa a los ciudadanos y ciudadanas en una situación de indefensión ya que desconocen la voluntad administrativa sobre su pretensión e impide cualquier eventual revisión de la respuesta a lo solicitado.

De esta forma, el Ayuntamiento con su inactividad está incumpliendo su deber de prestar un servicio efectivo a la ciudadanía, además de socavar la confianza legítima de que la actividad administrativa se va a ejercer de manera diligente, efectiva y no arbitraria, máxime en una cuestión como la que aquí se plantea relativa al patrimonio público (artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

En fin, el principio de confianza legítima es realmente una proyección del principio de seguridad jurídica, y se encuentra en estrecha relación con el de legalidad en la actuación de las Administraciones Públicas, de tal forma que es exigible una determinada forma de actuación tanto en el fondo como en la forma.

Así, la sentencia de 13 de septiembre de 2002 del Tribunal Supremo lo justifica del siguiente modo (fundamento de derecho quinto):

“...El ámbito de aplicación del principio de confianza legítima se ciñe a las expectativas o creencia legítima de los ciudadanos de un comportamiento debido por la Administración Pública. Es una técnica de protección de las situaciones jurídicas consolidadas por los particulares. O si se prefiere, con cierto grafismo que atribuye importantes perspectivas a este principio, la violación del principio de confianza legítima aparece como reacción del juez a una utilización abusiva de la norma jurídica o acto administrativo, que sorprende la confianza de las personas destinatarias de la norma, que no esperaban tal reacción....”

Como se puede apreciar por los hechos denunciados ante el Ararteko, la sentencia refleja perfectamente la quiebra del principio de confianza legítima mencionado, no sólo porque las personas que han formulado la queja no han recibido respuesta a las reclamaciones presentadas ante el Ayuntamiento sino porque, además, la inactividad administrativa representa en este caso la imposibilidad de contrastar si ha existido usurpación ilegítima de un bien público, con perjuicio para la interesada que le impide hacer uso del mismo.



2. Por otra parte, antes de entrar en el fondo del asunto, que analizaremos con la documentación e información de la que disponemos, debemos denunciar la falta de colaboración del Ayuntamiento de Laguardia para con esta institución, actuación contraria a la obligación legal de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes o aclaraciones les sean solicitados (artículo 23 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko).
3. En general, el Ararteko cuando recibe una queja contrasta su contenido con la Administración afectada y una vez dispone de todos los elementos de juicio realiza la correspondiente valoración de la actuación administrativa de conformidad con los parámetros legales y de ejercicio de derechos de la ciudadanía. Ahora bien, cuando hay una falta de colaboración absoluta como en este caso ese análisis solo puede realizarse con los datos disponibles aportados por las personas que han presentado la queja, sin poder tener en cuenta el punto de vista de la administración afectada para su contraste.

En este caso, como lo que se demanda es una actuación administrativa que requiere, necesariamente, la tramitación de un procedimiento administrativo determinado, esta institución únicamente puede trasladar al Ayuntamiento el marco legal de aplicación para la supuesta usurpación del camino público que se denuncia.

4. La Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), de aplicación a las entidades locales en aquello que sea de alcance general y/o tenga carácter de legislación básica, se refiere en su artículo 6 a los principios relativos a los bienes y derechos de dominio público. Así, indica que la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones públicas se ajustarán a los siguientes principios:

"a) Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

b) Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados.

c) Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.

d) Dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo.

e) Ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente ley u otras especiales otorguen a las Administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad.

f) Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.

g) Cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público.”

En aplicación de estos principios básicos en la gestión de los bienes públicos municipales, el Ayuntamiento de Laguardia está obligado a actuar con la diligencia debida para garantizar que el camino público, presuntamente usurpado por un particular, pueda ser destinado al uso público previsto en su integridad y libre de cualquier obstáculo que lo impida para lo que debe utilizar todos los mecanismos y medios legales a su alcance.

En el ámbito municipal, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio –RB-, regula esta materia. El Ayuntamiento tiene la potestad y la obligación de defender los bienes públicos, debiendo ejercitar las acciones necesarias, en su caso, para la recuperación de los bienes de su propiedad (artículo 9). Para ello, dispone de importantes potestades para el cumplimiento de tal finalidad pública. En concreto, dispone de las potestades previstas en el artículo 44 y siguientes del RB. Entre otras, la de recuperación de oficio de los bienes públicos.

5. El RB determina que los Ayuntamientos podrán recobrar por sí la tenencia de sus bienes de dominio público en cualquier tiempo, previo acuerdo de la Corporación y a través del procedimiento previsto en el artículo 46 (artículo 70 del RB).

A su vez, el artículo 71 del RB determina que la Corporación podrá utilizar todos los medios compulsorios legalmente admitidos, sin perjuicio de que si los hechos usurpatorios tienen apariencia de delito se pongan en conocimiento de la autoridad judicial. A estos efectos, el artículo 68.2 del Reglamento General de la LPAP, dice así:

“Conocido el hecho de la usurpación, se dispondrán las medidas necesarias para su comprobación y para la determinación de la fecha de inicio, a cuyo efecto se podrá solicitar la colaboración del personal al servicio de las administraciones públicas o de los ciudadanos, de acuerdo con los artículos 61 y 62 de la Ley.

Comprobado el hecho denunciado, se acordará el inicio de la recuperación posesoria, lo que se notificará al ocupante, con el fin de que alegue lo que estime conveniente en el plazo de diez días, o en plazo inferior, si así se hubiera señalado motivadamente.

Si el hecho conocido o denunciado revistiera apariencia de delito o falta, el órgano competente, previo dictamen de la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico, dará cuenta del mismo al Ministerio Fiscal, sin perjuicio de adoptar por sí las medidas adecuadas.”

Finalmente, para completar el marco normativo de las prerrogativas y mecanismos que puede y debe utilizar el Ayuntamiento para la efectiva recuperación de los bienes usurpados, el artículo 46 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales prevé que la Corporación adoptará el acuerdo de iniciación del expediente de recuperación que se publicará en el Boletín Oficial del Territorio Histórico, con expresión de las características que permitan identificar el bien o derecho en cuestión. Los trámites siguientes del expediente hasta su resolución por el órgano municipal competente se sustanciarán, de conformidad con los artículos 50 y siguientes del citado reglamento, adecuado a los elementos propios de la recuperación posesoria.

La recuperación de esa situación posesoria de los bienes de dominio público por parte del Ayuntamiento es un deber que *"no está a merced de un criterio de discrecionalidad por parte de ella, pues si hay algo que esté sometido a principios de derecho imperativo y necesario, ese algo, de forma destacada, es el relacionado con el estatus de esta clase de bienes, algunos de ellos llamados incluso a desaparecer si no se establecieran frenos a la codicia de los particulares"* (STS, de 23 de abril de 2001, recurso de casación nº 3235/1993, fundamento de derecho séptimo sobre la doctrina jurisprudencial en esta materia con citación, entre otras, de la STS de 6 de junio de 1990).

6. Finalmente, aunque no disponemos de información sobre la situación jurídica del camino objeto de la queja, a título informativo, es preciso mencionar otra de las prerrogativas de las que dispone la Administración, en concreto, la potestad de investigación. Así, cuando una Corporación Local presume de que un bien es de su propiedad, si bien no le consta de manera expresa, para determinar su titularidad debe tramitar el correspondiente expediente (estudio previo sobre la procedencia, acuerdo de iniciación, anuncio público, incorporación de alegaciones y pruebas, etc.). El ejercicio de la acción investigadora podrá acordarse de oficio o por denuncia de los particulares (artículo 46 del RB).

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

RECOMENDACIÓN

Que, previos los trámites que procedan, resuelva debidamente la denuncia formulada por la interesada sobre la ocupación por un particular de una porción de un camino público municipal.

