

Expte.

DI-899/2019-9

**ALCALDÍA
AYUNTAMIENTO DE HERRERA DE LOS
NAVARROS**

**50150 HERRERA DE LOS NAVARROS
ZARAGOZA**

ASUNTO: Sugerencia relativa a escaleras en calle C.

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- En su día, tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado, al que ruego haga alusión en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

SEGUNDO.-En el mismo se hacía alusión a lo que textualmente se transcribe:

1º. Hace unos días se nos citó en el Ayuntamiento a todos los vecinos de la calle C., para informarnos de las mejoras que se iban a realizar en dicha calle

Una vez informados por el Sr. Alcalde y el técnico de obras del Ayuntamiento, algún vecino hizo saber que en el portal de la casa nº X, hay construidas unas escaleras, en un terreno que es de propiedad pública, siendo obstáculo para llevar a cabo esas mejoras. Por lo tanto todos los miembros de la Corporación Municipal, serán responsables, si no proceden de inmediato a la demolición de esos muros, por permitir la invasión de la vía pública.

2º. Los vecinos de esta calle números Y a Z, que se encuentran en la replaceta más alta, pedimos que al final de la cuesta, la calle tenga el ancho que originalmente tenía esa vía pública. Desde que se construyeron las escaleras mencionadas en el primer punto, no se puede acceder a esa replaceta con ningún vehículo y eso es un problema muy grave, ya que en caso de una emergencia, evacuar a un enfermo, producirse un incendio, etc..., no se podrá llevar a cabo, esa emergencia, con la rapidez necesaria.

3º.- El acceso a esa vivienda nºX, no es la entrada principal, ya que dicha entrada principal es por la replaceta que está situada antes del inicio de la cuesta.

4º.- Los vecinos, no tenemos constancia de que en su día se solicitase licencia de obras para realizar esa obra en la vivienda nºX. Caso de existir esa licencia, nos gustaría saber si el Ayuntamiento de Herrera de los Navarros, concedió su autorización para realizar esa obra.

5º.- En la información que se nos dio, cuando se nos citó al Ayuntamiento, se nos dijo que esas escaleras, no se iban a tocar. A este respecto tenemos que decir que el Ayuntamiento ha venido realizando muchas mejoras en distintas calles del municipio y en varias calles se procedió a demoler algunas escaleras y muros, que eran obstáculo para la mejora de las calles y posiblemente tampoco dispondrían de las licencias de obras y las autorizaciones del Ayuntamientos para esas concesiones.

TERCERO.- Habiendo examinado el citado escrito, se acordó admitirlo a supervisión, solicitando información al Ayuntamiento de Herrera de los Navarros con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas.

CUARTO.-En cumplida contestación a nuestro requerimiento, se nos proporcionó un informe en los siguientes términos:

“Informe jurídico emitido a solicitud del Ayuntamiento de Herrera de los Navarros

1 OBJETO

Este informe se emite a solicitud del Ayuntamiento de Herrera de los Navarros y tiene por objeto analizar si dos escalones que dan acceso a una vivienda situada en el número nº X de la calle C. de este Municipio, ocupan un espacio de dominio público. Se trata de aclarar la situación de estos escalones en relación con la vía pública, para que, por parte del órgano municipal competente, se adopte la decisión oportuna ante la denuncia presentada por algunos de los propietarios de inmuebles situados en esta calle, solicitando su demolición.

Estos propietarios han presentado una queja al Justicia de Aragón pidiendo que el Ayuntamiento demuela estos escalones por considerar que invaden la vía pública. El Justicia de Aragón se ha dirigido al Ayuntamiento para solicitar información sobre esta cuestión. Por tanto, este informe servirá también para dar cumplida respuesta a la información solicitada por el Justicia de Aragón.

II ANTECEDENTES

Lo primero que debe tenerse en cuenta es que estos dos escalones que dan acceso a una de las dependencias de la vivienda situada en la calle C., llevan construidas muchos años. No se tiene constancia de la fecha exacta de construcción de estos escalones, pero al parecer se construyeron hace más de treinta años. La vivienda a una de cuyas dependencias dan acceso estos escalones se construyó en el año 1940, según consta en la certificación descriptiva y gráfica del Catastro.

Se ha realizado una visita a la calle en la que está situada esta vivienda y se ha podido comprobar la antigüedad de la edificación y la de los escalones que dan acceso desde la calle a una de sus dependencias. Se ha podido apreciar también que la calle

Castillo, como la mayor parte de las calles de este Municipio, tiene un trazado irregular, es estrecha, con una pendiente pronunciada en el tramo en el que está situado esta edificación y acaba en un fondo de saco.

En agosto de 2017, varios vecinos de esta calle dirigieron un escrito al Ayuntamiento solicitando la mejora de la calle ante el mal estado en que se encontraba.

Hay que hacer notar que en este escrito no se hace ninguna referencia a los escalones que dan acceso a una de las dependencias de la vivienda situada en el nºX de la calle C..

El Ayuntamiento, atendiendo la solicitud de estos vecinos, ha acometido las obras para la mejora de esta calle. Las obras de reurbanización de la calle se han ejecutado respetando la realidad existente y actuando sobre los espacios considerados de dominio público.

Los propietarios de algunas edificaciones situadas en esta calle, han presentado una queja en el Justicia de Aragón, denunciando que no se haya aprovechado la ejecución de estas obras de mejora para demoler los dos escalones que dan acceso a la vivienda situada en el nº X de la calle. Consideran los vecinos denunciantes que estos escalones ocupan el dominio público y dificultan el acceso de vehículos a algunas de las viviendas; se hace referencia en particular a ambulancias y vehículos de bomberos. Se plantea en la queja presentada si los escalones se ejecutaron al amparo de una licencia municipal.

El Justicia de Aragón se ha dirigido al Ayuntamiento solicitando que se le informe sobre "... todas las cuestiones planteada en el escrito de queja y, en particular, acerca de las medidas que pudieran adoptarse con respecto al obstáculo que suponen las escaleras para el paso de vehículos"

/// - CONSIDERACIONES JURIDICAS

1111.- Situación urbanística de la calle C.: imposibilidad de

determinar la titularidad privada o pública del terreno ocupado por los escalones en el momento de su construcción.

Para poder determinar si los escalones que dan acceso a una de las dependencias de la vivienda situada en el nºX de la calle C. ocupan el vial público, hay que tener en cuenta la situación urbanística de este tramo de calle. Con ello se trata de averiguar el límite entre lo público y lo privado en este tramo de calle, que viene definido por la alineación existente. Dicho esto, hay que señalar que el Municipio de Herrera de los Navarros no ha tenido un instrumento de planeamiento general hasta el año 2018. El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de este Municipio fue aprobado con carácter definitivo mediante acuerdo del Consejo Provincial de Urbanismo de Zaragoza, adoptado en sesión celebrada el día 25 de enero de 2018. Este acuerdo de aprobación y las normas urbanísticas, se publicaron el día 28 de febrero de 2018 en la sección provincial del Boletín Oficial de Aragón. En consecuencia, la entrada en vigor del PGOU se produjo el día 1 de marzo de 2018, al día siguiente de la publicación en el Boletín Oficial. De manera que hasta la entrada en vigor de este PGOU no han existido en el Municipio alineaciones oficiales, que deslindasen con precisión el espacio público del espacio privado.

A la vista de la información ofrecida por el Catastro, las viviendas existentes en este tramo de calle números Y a Z y números A y B fueron construidas en su mayoría en los años 40 del pasado siglo. Es razonable considerar que el desarrollo urbanístico de esta zona construcción de edificaciones y unos elementales servicios urbanísticos-, debió de llevarse a cabo de forma espontánea por los propietarios de las parcelas, al margen de los cauces establecidos en una, por entonces, incipiente normativa urbanística, contenida en la legislación de régimen local Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 y Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales del mismo año pensada, sobre todo, para ordenar el crecimiento de las grandes ciudades.

En casos como este, han sido los propietarios de las parcelas que se pretendían edificar los que han dejado los terrenos necesarios para el acceso a las nuevas edificaciones, salvo que se hayan utilizado los caminos públicos existentes. Los propietarios han ido cediendo los terrenos que consideraban necesario para permitir el acceso, dado que no existía ningún instrumento de ordenación urbanística determinando los que debían destinarse a calle. Por otra parte, no se ha formalizado la cesión de estos terrenos. Esto es lo que explica la trama urbana de buena parte de los pequeños Municipios, caracterizada por un trazado irregular de las calles, con la anchura indispensable para el acceso a pie de personas y animales. Esta es la realidad urbanística de los pequeños Municipios, que ha perdurado con algunas reformas puntuales.

En esta situación urbanística no resulta fácil el deslinde de lo público y lo privado.

La ausencia de instrumentos de ordenación urbanística hace que prevalezca lo que se ha denominado "la fuerza normativa de lo fáctico". Por tanto, a la hora de tomar cualquier decisión hay que tener en cuenta la realidad urbanística consolidada por el paso del tiempo. Es significativo al respecto lo establecido en el artículo 29 de las Normas Subsidiarias y Complementarias de planeamiento municipal de la Provincia de Zaragoza, de aplicación en este Municipio hasta la entrada en vigor del PGOU. Se establece en este artículo que, ante la falta de alineaciones oficiales fijadas en un instrumento de planeamiento, deben tenerse en cuenta las alineaciones existentes; es decir, las determinadas por la realidad.

Centrándonos en el caso que nos ocupa, la realidad urbanística de la zona se caracteriza por la existencia de edificaciones construidas en los años 40 y 50 del pasado siglo. Cabe pensar que el acceso fue dejado por los propietarios de estas parcelas, lo que explica el trazado irregular, con poca anchura y que uno de los tramos de la calle no tenga salida, dando lugar a un fondo de saco. No hay constancia de que este acceso fuese cedido formalmente al Ayuntamiento, si bien con el paso tiempo ha acabado convirtiéndose en calle. Así las cosas, resulta difícil determinar el momento en que estos terrenos destinados por los propietarios a acceder a estas edificaciones, dejaron de ser de titularidad privada para convertirse en un vial público. Esta confusión entre el espacio público y el espacio privado, ha propiciado que los propietarios de las parcelas colindantes hayan ido ampliando las edificaciones sobre espacios que ellos consideraban privados. Un ejemplo son los escalones construidos al parecer hace más de treinta años para acceder a una de las dependencias de la vivienda situada en el nºX de la calle C.. No es infrecuente en el Municipio de Herrera de los Navarros, y en otros Municipios, la ejecución de estos elementos constructivos anejos a las edificaciones existentes, que no queda claro si se construyeron en propiedad privada o en un espacio ya público.

Así pues, resulta difícil determinar si en el momento de construirse estos escalones hace más de treinta años el terreno ocupado era de titularidad privada o pública. La realidad es que estos dos escalones llevan construidos más de treinta años y que a través de ellos se ha accedido y se accede a una de las dependencias de la referida vivienda Durante todo este tiempo nadie, ni los vecinos de este tramo de calle ni el Ayuntamiento, ha considerado que se estuviese invadiendo un vial público.

111.2 - La incertidumbre y el coste económico desaconsejan el ejercicio por parte del Ayuntamiento de una acción civil para obtener el terreno ocupado por los escalones.

Ante la falta de certeza de a quién corresponde la titularidad del espacio ocupado por estos escalones, el Ayuntamiento podría iniciar un procedimiento de investigación para determinar si este espacio es de su propiedad, conforme a lo previsto artículo 173.1 .a) de la Ley 7/1999, de 9 de

abril, de Administración Local de Aragón (LALA) y en los artículos 48 a 53 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón (RBASO).

Es oportuno recordar que este procedimiento de investigación puede acordarse de oficio por denuncia de los particulares, que sólo será admisible si el denunciante anticipa el importe de los gastos en la cuantía que se estime necesaria. En el caso que nos ocupa, los vecinos en vez de solicitar ante el Ayuntamiento el inicio de este procedimiento anticipando el importe de los gastos necesarios, han optado por presentar una queja al Justicia de Aragón.

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. El ejercicio de esta potestad conlleva 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 de la potestad de recuperación de oficio de los bienes de las Administraciones públicas. Ahora bien, el ejercicio de esta potestad tiene como límite cualquier controversia que pudiera suscitarse acerca de la titularidad del bien investigado, en cuyo caso la competencia para resolverla correspondería a la jurisdicción civil.

A la vista de los antecedentes expuestos, es evidente que cualquier intento por parte del Ayuntamiento de obtener este espacio y retirar los escalones construidos hace más de treinta años, daría lugar a una controversia sobre la titularidad de este espacio con el propietario de la vivienda situada en la calle C. nº X. Esta controversia debería dirimirse, como se ha dicho, por los órganos de la jurisdicción civil. De manera que el Ayuntamiento de Herrera de los Navarros debería ejercitar ante el Juzgado de Primera Instancia competente una acción reivindicatoria para obtener la titularidad de este espacio y retirar los escalones. Por todo lo expuesto, el resultado del ejercicio de esta acción por parte del Ayuntamiento sería incierto y tendría un coste económico para el Ayuntamiento.

Así pues, dado que lo que subyace en el fondo la cuestión planteada es una controversia acerca de la titularidad de un espacio en el que se construyeron dos escalones hace más de treinta años, no procede iniciar el procedimiento de investigación y lo que podría hacer el Ayuntamiento es ejercitar una acción reivindicatoria ante la jurisdicción civil para que se le reconozca la titularidad de esta porción de terreno. Teniendo en cuenta que estos escalones llevan construidos más de treinta años, sin que nadie haya cuestionado la titularidad del terreno sobre el que se construyeron, y dado que no existen elementos probatorios que permitan demostrar la titularidad pública del terreno ocupado, no es aconsejable ejercitar esta acción. El resultado del proceso judicial que debería seguirse para recuperar este espacio de terreno es incierto y, como se ha dicho, puede suponer un coste

importante para el Ayuntamiento.

En cualquier caso, si los vecinos que han denunciado los hechos quieren asumir el riesgo que entraña el ejercicio de esta acción civil, pueden hacerlo subrogándose en la posición del Ayuntamiento, conforme a lo establecido en el artículo 68 de la Ley 7/1 985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). En el caso de que prosperase la acción, los vecinos que la ejerciesen tendrían derecho a ser reembolsados por la entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido.

111.3 - La expropiación del terreno ocupado por los escalones como medio para retirarlos y ensanchar en este tramo la calle Castillo

Desaconsejado el ejercicio de la acción reivindicatoria como medio para obtener el terreno ocupado por estos dos escalones y ensanchar este tramo de calle se analizará a continuación si el Ayuntamiento puede ejercer en este caso la potestad expropiatoria para la obtención de este terreno.

Para poder ejercitar la potestad expropiatoria debe concurrir una "causa expropiandi". Es presupuesto previo e indispensable para ejercer la potestad expropiatoria, la declaración de utilidad pública o interés social del fin a que hayan de afectarse los bienes expropiados artículo 33.3 CE y artículo 9 LEF. Las Administraciones públicas sólo están legitimadas para privar a los particulares de sus bienes y derechos, si el destino que se les pretende dar ha sido previamente declarado de utilidad pública o interés social, en la forma legalmente establecida.

La declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación está implícita en la aprobación de los planes urbanísticos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 81 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (TRLUA) Como ha quedado expuesto, el vigente PGOU de Herrera de los Navarros fue aprobado con carácter definitivo mediante acuerdo del Consejo Provincial de Urbanismo de Zaragoza de 25 de enero de 2018, entrando en vigor el día 1 de marzo de 2018. Para poder obtener el terreno ocupado por los escalones mediante expropiación, el vigente PGOU debiera haber fijado la alineación de este tramo de calle de tal manera que estos escalones estuviesen incluidos en la parte destinada a vial público. Es decir, el PGOU debiera haber previsto el ensanchamiento de este tramo de calle, destinando a vial la porción de terreno ocupado por los dos escalones. Analizada la documentación gráfica del PGOU aportada por el

Ayuntamiento, se comprueba que no existe al menos quien suscribe este informe no lo ha encontrado- un plano en el que se establezcan las alineaciones y rasantes referido a la totalidad del suelo urbano, como se exige en el artículo 55 b) en relación con el artículo 32 g), ambos del Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el

Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios. En los planos de ordenación que componen la documentación de este PGOU no se puede apreciar si el terreno ocupado por los escalones está destinado a vial público.

Así pues, no queda claro que la aprobación del vigente PGOU lleve implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación del terreno ocupado por estos dos escalones. En consecuencia, no procedería ejercitar la potestad expropiatoria sino se tiene la certeza que el Plan General destina esta porción de terreno a vial público. No obstante, la declaración de utilidad pública también "... se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio", conforme a lo establecido en artículo 10 Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (LEF). En este sentido, el artículo 94 de 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 (TRLR), dispone que: "Las obras comprendidas en los planes de obras y servicios locales, incluidos los planes provinciales de cooperación, llevarán aneja la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios en ellos comprendidos a efectos de su expropiación forzosa".

Y el artículo 232 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (en adelante LALA) establece que:

"1. La aprobación de los proyectos de obras incluidos en los planes de obras y servicios locales, incluidos los planes provinciales de cooperación, llevarán aneja la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios en ellos comprendidos, a efectos de expropiación forzosa.

2. Iguales efectos producirá la aprobación de los planes de cooperación a las obras y servicios locales por las Administraciones competentes o de los planes sectoriales que éstas puedan aprobar y que incluyan obras locales".

En parecidos términos, el artículo 333 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales, dispone que: "La aprobación de los proyectos de obras locales incluidos en los planes de cooperación de obras y servicios y en los planes sectoriales, así como en los programas de actuación comarcal, llevarán aparejada la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos a efectos de expropiación forzosa".

A tenor de lo establecido en los referidos artículos, para que la aprobación de un proyecto de obras lleve aparejada la declaración de utilidad

pública, es necesario que esté incluido en un plan de obras, refiriéndose en particular a los planes provinciales de cooperación de obras y servicios.

En conclusión, para que el Ayuntamiento pueda obtener por expropiación la porción de terreno ocupada por los escalones o bien está destinada a vial en el PGOU o bien se recoge la actuación consistente en la retirada de estos escalones para ensanchar la calle en el plan provincial de cooperación de obras y servicios. No basta, pues, con la aprobación por parte del Ayuntamiento de un proyecto de obras. De manera que no se hubiesen podido retirar estas escaleras y pavimentar el terreno que ocupan, al ejecutar las recientes obra de urbanización de esta calle, salvo que el Plan General destine a vial esta porción de terreno o que el proyecto de obras estuviese incluido en el plan provincial de cooperación de obras y servicios.

En el caso de que se pudiese ejercitar la potestad expropiatoria para la obtención de la porción de terreno ocupado por los escalones, habría que indemnizar previamente al propietario.

El Ayuntamiento, en el caso de que pudiese ejercitar la potestad expropiatoria, a la hora de tomar la decisión, deberá valorar la oportunidad de ejercitarla, teniendo en cuenta que, si la ejercita en este caso, tendrá que ejercitarla en todos los casos en que se den situaciones idénticas, para evitar agravios entre los vecinos. Es decir, si, atendiendo la solicitud de una parte de los vecinos, se expropia esta porción de terreno para ensanchar la calle Castillo, con el fin de que accedan determinados vehículos que prestan servicios públicos como bomberos o ambulancias, por la misma razón deberán expropiarse otras porciones de terreno de titularidad privada destinadas a ensanchar otras calles. Así pues, el Ayuntamiento antes de tomar cualquier decisión deberá valorar el coste económico, y también social, de tener que expropiar aquellos terrenos de propiedad privada destinados a ensanchar calles, con la finalidad de facilitar el acceso a vehículos que prestan determinados servicios públicos.

IV.- CONCLUSIONES

1. A la vista de los antecedentes, resulta difícil determinar si en el momento de construirse hace más de treinta años los escalones que dan acceso a una de las dependencias de la vivienda situada en el nº X de la calle C., el terreno ocupado era de titularidad privada o pública.

2. *No procede en este caso ejercitar la potestad de investigación por parte del Ayuntamiento, dado que en el fondo del asunto subyace una controversia sobre la titularidad de la porción de terreno ocupado por los escalones, que debería dirimirse por los órganos de la jurisdicción civil.*

3. *Teniendo en cuenta que estos escalones llevan contruidos más de treinta años, sin que nadie haya cuestionado la titularidad del terreno sobre el que se construyeron, y dado que no existen elementos probatorios que permitan demostrar la titularidad pública del terreno ocupado, no es*

aconsejable ejercitar una acción reivindicatoria ante la jurisdicción civil.

4. *No obstante, si los vecinos que han denunciado los hechos quieren asumir el riesgo que entraña el ejercicio de esta acción civil, pueden hacerlo subrogándose en la posición del Ayuntamiento, conforme a lo establecido en el artículo 68 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).*

5. *No queda claro que la aprobación del vigente PGOU lleve implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación del terreno ocupado por estos dos escalones, a efectos expropiatorios.*

6. *Para que el Ayuntamiento pueda obtener por expropiación la porción de terreno ocupa por los escalones, es necesario o bien que este espacio esté destinada a vial en el PGOU o bien que se recoja en el plan provincial de cooperación de obras y servicios la actuación consistente en la retirada de estos escalones para ensanchar la calle.*

7. El Ayuntamiento, en el caso de que pudiese ejercer la potestad expropiatoria, a la hora de tomar la decisión, deberá valorar la oportunidad de ejercerla, teniendo en cuenta que, si la ejerce en este caso, tendrá que ejercerla en todos los casos en que se den situaciones idénticas, para evitar agravios entre los vecinos.

Este es mi informe emitido a solicitud del Ayuntamiento de Herrera de los Navarros, que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.2

QUINTO.- Una vez examinado el extenso y exhaustivo informe, consideramos que era preciso solicitar determinada documentación adicional requiriendo, en concreto, lo siguiente:

“-certificación descriptiva y gráfica de los datos catastrales del inmueble.

- plano de clasificación/ordenación del suelo urbano en el ámbito de ubicación del inmueble del plan general de ordenación urbana.

- fecha de publicación en el boletín oficial de las normas urbanísticas del plan general.”

SEXTO.- Dicha documentación fue diligentemente facilitada.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERO.- Es de agradecer la diligencia con que nos han dado traslado de la documentación solicitada e, igualmente, el indudable rigor jurídico del informe trasladado.

Segundo.- No obstante, a la vista de la documentación remitida, con todas las salvedades precisas puesto que no hemos visto “ocularmente” el espacio físico objeto de la presente queja, sí que podemos indicar que conforme a la certificación catastral descriptiva y gráfica, las escaleras no aparecen ubicadas en el espacio de propiedad privada sino que, salvo error por nuestra parte, están ubicadas dentro de la zona o calle pública del municipio.

Con ello, no queremos entrar en valoraciones o ponderaciones de la naturaleza pública o privada de ese espacio físico, en cuanto ello escapa de nuestras competencias.

Pero ciertamente e insistimos salvo error de “interpretación catastral”, en la gráfica de la delimitación o separación de lo público de lo privado, debemos señalar, en primer lugar, que debe atribuírsele un valor “cierto” de prueba a dicha “certificación catastral”, citándose al respecto, entre otras, las sentencias de 19 de octubre de 1954 (RJ 1954/634), de 4 de noviembre de 1961 (RJ 1961/636), y la de 29 de septiembre de 1966 (RJ 1966/490), señalando esta última que “...no cabe atribuir a las inscripciones catastrales la significación de la titularidad jurídica de las fincas inscritas, y si solamente el alcance de un principio de prueba, con posibilidad de demostración en contrario”.

TERCERO.- Por ello, entendemos que siendo un numeroso grupo de vecinos los que se han dirigido a esta Institución, y existiendo ese medio de prueba, con su carácter de ser un documento público, el Ayuntamiento no debería rechazar, ab initio, la posibilidad de incoar “de oficio” la potestad de investigación prevista procedimentalmente en los artículos 48 y siguientes del reglamento de bienes de las entidades locales de Aragón, en cuanto si el espacio físico objeto de la discusión hubiera sido un espacio o bien de dominio público, el mismo sería imprescriptible (artículo 170 de la ley de administración local de Aragón), con independencia del tiempo de que lleven construidas dichas escaleras.

En consecuencia, consideramos que debe existir, al menos, una actuación municipal para clarificar la situación jurídica existente, ya que las entidades locales, conforme al artículo 170 de la ley de administración local de Aragón, tienen la obligación de ejercitar todos los medios, acciones y recursos en defensa de sus bienes y derechos.

CUARTO.- No obstante, si el Ayuntamiento entendiera que no procede el ejercicio de investigar “de oficio” la situación física y jurídica, tal y como parece deducirse de la documentación remitida, entendemos que en ese extremo, el Ayuntamiento e interesado deberían iniciar las rectificaciones precisas para la corrección catastral, incorporando las escaleras al dominio privado del interesado, para dejar zanjada la cuestión y problemática existente. Y ello a través de los medios y procedimientos previstos en la

legislación catastral, concretamente el artículo 18 “subsanción de discrepancias” del texto refundido de la ley del catastro inmobiliario.

QUINTO.- Y en el mismo sentido que en el expuesto en la consideración segunda, conforme al plano de calificación del suelo urbano del plan general de ordenación urbana del municipio, las escaleras no aparecen ubicadas en la parcela de propiedad privada sino que, salvo error por nuestra parte, están dentro de la trama viaria del dominio público municipal.

Al respecto, el artículo 79 del texto refundido de la ley de urbanismo de Aragón establece que los planes urbanísticos obligan tanto a las Administraciones Públicas como a los particulares.

Y el artículo 3.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece la vinculación del suelo a su destino urbanístico desde la aprobación del planeamiento.

Por ello, consideramos que si el Ayuntamiento estima que existe un error en el grafiado del plano del plan general de ordenación urbana, al entender que no existe necesidad de eliminar dichas escaleras para la ampliación o mejora del entramado viario en ese concreto punto del municipio, pese a la manifestación de los vecinos de que su permanencia supone una problemática en el acceso mediante cualquier tipo de vehículo, sostenemos que debería modificarse puntualmente el plan general de ordenación urbana.

Por todo ello, sin corresponder a esta Institución entrar en aspectos atinentes a cuestiones de propiedad, sí que desde la misma se sugiere que se valore y pondere por el Ayuntamiento lo expresado en anteriores apartados, en relación con las distintas alternativas expuestas.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

ASUNTO: Sugerencia relativa a escaleras en calle Castillo.

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- En su día, tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado, al que ruego haga alusión en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

SEGUNDO.-En el mismo se hacía alusión a lo que textualmente se transcribe:

1º. Hace unos días se nos citó en el Ayuntamiento a todos los vecinos de la calle Castillo, para informarnos de las mejoras que se iban a realizar en dicha calle

Una vez informados por el Sr. Alcalde y el técnico de obras del Ayuntamiento, algún vecino hizo saber que en el portal de la casa nº 21, hay construidas unas escaleras, en un terreno que es de propiedad pública, siendo obstáculo para llevar a cabo esas mejoras. Por lo tanto todos los miembros de la Corporación Municipal, serán responsables, si no proceden de inmediato a la demolición de esos muros, por permitir la invasión de la vía pública.

2º. Los vecinos de esta calle números 23 al 37, que se encuentran en la replaceta más alta, pedimos que al final de la cuesta, la calle tenga el ancho que originalmente tenía esa vía pública. Desde que se construyeron las escaleras mencionadas en el primer punto, no se puede acceder a esa replaceta con ningún vehículo y eso es un problema muy grave, ya que en caso de una emergencia, evacuar a un enfermo, producirse un incendio, etc..., no se podrá llevar a cabo, esa emergencia, con la rapidez necesaria.

3º.- El acceso a esa vivienda nº21, no es la entrada principal, ya que dicha entrada principal es por la replaceta que está situada antes del inicio de la cuesta.

4º.- Los vecinos, no tenemos constancia de que en su día se solicitase licencia de obras para realizar esa obra en la vivienda nº 21. Caso de existir esa licencia, nos gustaría saber si el Ayuntamiento de Herrera de los Navarros, concedió su autorización para realizar esa obra.

5º.- En la información que se nos dio, cuando se nos citó al Ayuntamiento, se nos dijo que esas escaleras, no se iban a tocar. A este respecto tenemos que decir que el Ayuntamiento ha venido realizando

muchas mejoras en distintas calles del municipio y en varias calles se procedió a demoler algunas escaleras y muros, que eran obstáculo para la mejora de las calles y posiblemente tampoco dispondrían de las licencias de obras y las autorizaciones del Ayuntamientos para esas concesiones.

TERCERO.- Habiendo examinado el citado escrito, se acordó admitirlo a supervisión, solicitando información al Ayuntamiento de Herrera de los Navarros con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas.

CUARTO.- En cumplida contestación a nuestro requerimiento, se nos proporcionó un informe en los siguientes términos:

“Informe jurídico emitido a solicitud del Ayuntamiento de Herrera de los Navarros

1— OBJETO

Este informe se emite a solicitud del Ayuntamiento de Herrera de los Navarros y tiene por objeto analizar si dos escalones que dan acceso a una vivienda situada en el número nº 21 de la calle Castillo de este Municipio, ocupan un espacio de dominio público. Se trata de aclarar la situación de estos escalones en relación con la vía pública, para que, por parte del órgano municipal competente, se adopte la decisión oportuna ante la denuncia presentada por algunos de los propietarios de inmuebles situados en esta calle, solicitando su demolición.

Estos propietarios han presentado una queja al Justicia de Aragón pidiendo que el Ayuntamiento demuela estos escalones por considerar que invaden la vía pública. El Justicia de Aragón se ha dirigido al Ayuntamiento para solicitar información sobre esta cuestión. Por tanto, este informe servirá también para dar cumplida respuesta a la información solicitada por el Justicia de Aragón.

II—ANTECEDENTES

Lo primero que debe tenerse en cuenta es que estos dos escalones que dan acceso a una de las dependencias de la vivienda situada en la calle Castillo nº 21, llevan construidas muchos años. No se tiene constancia de la fecha exacta de construcción de estos escalones, pero al parecer se construyeron hace más de treinta años. La vivienda a una de cuyas dependencias dan acceso estos escalones se construyó en el año 1940, según consta en la certificación descriptiva y gráfica del Catastro.

Se ha realizado una visita a la calle en la que está situada esta vivienda y se ha podido comprobar la antigüedad de la edificación y la de los escalones que dan acceso desde la calle a una de sus dependencias. Se ha podido apreciar también que la calle

Castillo, como la mayor parte de las calles de este Municipio, tiene un trazado irregular, es estrecha, con una pendiente pronunciada en el tramo en el que está situado esta edificación y acaba en un fondo de saco.

En agosto de 2017, varios vecinos de esta calle dirigieron un escrito al Ayuntamiento solicitando la mejora de la calle ante el mal estado en que se encontraba.

Hay que hacer notar que en este escrito no se hace ninguna referencia a los escalones que dan acceso a una de las dependencias de la vivienda situada en el n°21 de la calle Castillo.

El Ayuntamiento, atendiendo la solicitud de estos vecinos, ha acometido las obras para la mejora de esta calle. Las obras de reurbanización de la calle se han ejecutado respetando la realidad existente y actuando sobre los espacios considerados de dominio público.

Los propietarios de algunas edificaciones situadas en esta calle, han presentado una queja en el Justicia de Aragón, denunciando que no se haya aprovechado la ejecución de estas obras de mejora para demoler los dos escalones que dan acceso a la vivienda situada en el n° 21 de la calle. Consideran los vecinos denunciantes que estos escalones ocupan el dominio público y dificultan el acceso de vehículos a algunas de las viviendas; se hace referencia en particular a ambulancias y vehículos de bomberos. Se plantea en la queja presentada si los escalones se ejecutaron al amparo de una licencia municipal.

El Justicia de Aragón se ha dirigido al Ayuntamiento solicitando que se le informe sobre "... todas las cuestiones planteada en el escrito de queja y, en particular, acerca de las medidas que pudieran adoptarse con respecto al obstáculo que suponen las escaleras para el paso de vehículos"

III - CONSIDERACIONES JURIDICAS

111.1 - Situación urbanística de la calle Castillo: imposibilidad de determinar la titularidad privada o pública del terreno ocupado por los escalones en el momento de su construcción.

Para poder determinar si los escalones que dan acceso a una de las dependencias de la vivienda situada en el n°21 de la calle Castillo ocupan el vial público, hay que tener en cuenta la situación urbanística de este tramo de calle. Con ello se trata de averiguar el límite entre lo público y lo privado en este tramo de calle, que viene definido por la alineación existente. Dicho esto, hay que señalar que el Municipio de Herrera de los Navarros no ha tenido un instrumento de planeamiento general hasta el año 2018. El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de este Municipio fue aprobado con carácter definitivo mediante acuerdo del Consejo Provincial de Urbanismo de Zaragoza, adoptado en sesión celebrada el día 25 de enero de 2018. Este acuerdo de aprobación y las normas urbanísticas, se publicaron el día 28 de febrero de 2018 en la sección provincial del Boletín Oficial de Aragón. En consecuencia, la entrada en vigor del PGOU se produjo el día 1 de marzo de 2018, al día siguiente de la publicación en el Boletín Oficial. De manera que hasta la entrada en vigor de este PGOU no han existido en el Municipio alineaciones oficiales, que deslindasen con precisión el espacio público del espacio privado.

A la vista de la información ofrecida por el Catastro, las viviendas existentes en este tramo de calle —números 21 a 37 y números 104 A y B— fueron construidas en su mayoría en los años 40 del pasado siglo. Es razonable considerar que el desarrollo urbanístico de esta zona —construcción de edificaciones y unos elementales servicios urbanísticos—, debió de llevarse a cabo de forma espontánea por los propietarios de las parcelas, al margen de los cauces establecidos en una, por entonces, incipiente normativa urbanística, contenida en la legislación de régimen local —Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 y Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales del mismo año pensada, sobre todo, para ordenar el crecimiento de las grandes ciudades.

En casos como este, han sido los propietarios de las parcelas que se pretendían edificar los que han dejado los terrenos necesarios para el acceso a las nuevas edificaciones, salvo que se hayan utilizado los caminos públicos existentes. Los propietarios han ido cediendo los terrenos que consideraban necesario para permitir el acceso, dado que no existía ningún instrumento de ordenación urbanística determinando los que debían destinarse a calle. Por otra parte, no se ha formalizado la cesión de estos terrenos. Esto es lo que explica la trama urbana de buena parte de los pequeños Municipios, caracterizada por un trazado irregular de las calles, con la anchura indispensable para el acceso a pie de personas y animales. Esta es la realidad urbanística de los pequeños Municipios, que ha perdurado con algunas reformas puntuales.

En esta situación urbanística no resulta fácil el deslinde de lo público y lo privado.

La ausencia de instrumentos de ordenación urbanística hace que prevalezca lo que se ha denominado "la fuerza normativa de lo fáctico". Por tanto, a la hora de tomar cualquier decisión hay que tener en cuenta la realidad urbanística consolidada por el paso del tiempo. Es significativo al respecto lo establecido en el artículo 29 de las Normas Subsidiarias y Complementarias de planeamiento municipal de la Provincia de Zaragoza, de aplicación en este Municipio hasta la entrada en vigor del PGOU. Se establece en este artículo que, ante la falta de alineaciones oficiales fijadas en un instrumento de planeamiento, deben tenerse en cuenta las alineaciones existentes; es decir, las determinadas por la realidad.

Centrándonos en el caso que nos ocupa, la realidad urbanística de la zona se caracteriza por la existencia de edificaciones construidas en los años 40 y 50 del pasado siglo. Cabe pensar que el acceso fue dejado por los propietarios de estas parcelas, lo que explica el trazado irregular, con poca anchura y que uno de los tramos de la calle no tenga salida, dando lugar a un fondo de saco. No hay constancia de que este acceso fuese cedido formalmente al Ayuntamiento, si bien con el paso tiempo ha acabado convirtiéndose en calle. Así las cosas, resulta difícil determinar el momento en que estos terrenos destinados por los propietarios a acceder a estas edificaciones, dejaron de ser de titularidad privada para convertirse en un vial público. Esta confusión entre el espacio público y el espacio privado, ha

propiciado que los propietarios de las parcelas colindantes hayan ido ampliando las edificaciones sobre espacios que ellos consideraban privados. Un ejemplo son los escalones construidos al parecer hace más de treinta años para acceder a una de las dependencias de la vivienda situada en el n°21 de la calle Castillo. No es infrecuente en el Municipio de Herrera de los Navarros, y en otros Municipios, la ejecución de estos elementos constructivos anejos a las edificaciones existentes, que no queda claro si se construyeron en propiedad privada o en un espacio ya público.

Así pues, resulta difícil determinar si en el momento de construirse estos escalones hace más de treinta años el terreno ocupado era de titularidad privada o pública. La realidad es que estos dos escalones llevan construidos más de treinta años y que a través de ellos se ha accedido y se accede a una de las dependencias de la referida vivienda Durante todo este tiempo nadie, ni los vecinos de este tramo de calle ni el Ayuntamiento, ha considerado que se estuviese invadiendo un vial público.

111.2 - La incertidumbre y el coste económico desaconsejan el ejercicio por parte del Ayuntamiento de una acción civil para obtener el terreno ocupado por los escalones.

Ante la falta de certeza de a quién corresponde la titularidad del espacio ocupado por estos escalones, el Ayuntamiento podría iniciar un procedimiento de investigación para determinar si este espacio es de su propiedad, conforme a lo previsto artículo 173.1 .a) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA) y en los artículos 48 a 53 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón (RBASO).

Es oportuno recordar que este procedimiento de investigación puede acordarse de oficio por denuncia de los particulares, que sólo será admisible si el denunciante anticipa el importe de los gastos en la cuantía que se estime necesaria. En el caso que nos ocupa, los vecinos en vez de solicitar ante el Ayuntamiento el inicio de este procedimiento anticipando el importe de los gastos necesarios, han optado por presentar una queja al Justicia de Aragón.

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. El ejercicio de esta potestad conlleva 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 de la potestad de recuperación de oficio de los bienes de las Administraciones públicas. Ahora bien, el ejercicio de esta potestad tiene como límite cualquier controversia que pudiera suscitarse acerca de la titularidad del bien investigado, en cuyo caso la competencia para resolverla correspondería a la jurisdicción civil.

A la vista de los antecedentes expuestos, es evidente que cualquier

intento por parte del Ayuntamiento de obtener este espacio y retirar los escalones construidos hace más de treinta años, daría lugar a una controversia sobre la titularidad de este espacio con el propietario de la vivienda situada en la calle Castillo nº 21. Esta controversia debería dirimirse, como se ha dicho, por los órganos de la jurisdicción civil. De manera que el Ayuntamiento de Herrera de los Navarros debería ejercitar ante el Juzgado de Primera Instancia competente una acción reivindicatoria para obtener la titularidad de este espacio y retirar los escalones. Por todo lo expuesto, el resultado del ejercicio de esta acción por parte del Ayuntamiento sería incierto y tendría un coste económico para el Ayuntamiento.

Así pues, dado que lo que subyace en el fondo la cuestión planteada es una controversia acerca de la titularidad de un espacio en el que se construyeron dos escalones hace más de treinta años, no procede iniciar el procedimiento de investigación y lo que podría hacer el Ayuntamiento es ejercitar una acción reivindicatoria ante la jurisdicción civil para que se le reconozca la titularidad de esta porción de terreno. Teniendo en cuenta que estos escalones llevan construidos más de treinta años, sin que nadie haya cuestionado la titularidad del terreno sobre el que se construyeron, y dado que no existen elementos probatorios que permitan demostrar la titularidad pública del terreno ocupado, no es aconsejable ejercitar esta acción. El resultado del proceso judicial que debería seguirse para recuperar este espacio de terreno es incierto y, como se ha dicho, puede suponer un coste importante para el Ayuntamiento.

En cualquier caso, si los vecinos que han denunciado los hechos quieren asumir el riesgo que entraña el ejercicio de esta acción civil, pueden hacerlo subrogándose en la posición del Ayuntamiento, conforme a lo establecido en el artículo 68 de la Ley 7/1 985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). En el caso de que prosperase la acción, los vecinos que la ejerciesen tendrían derecho a ser reembolsados por la entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido.

111.3 - La expropiación del terreno ocupado por los escalones como medio para retirarlos y ensanchar en este tramo la calle Castillo

Desaconsejado el ejercicio de la acción reivindicatoria como medio para obtener el terreno ocupado por estos dos escalones y ensanchar este tramo de calle se analizará a continuación si el Ayuntamiento puede ejercer en este caso la potestad expropiatoria para la obtención de este terreno.

Para poder ejercitar la potestad expropiatoria debe concurrir una "causa expropriandi". Es presupuesto previo e indispensable para ejercer la potestad expropiatoria, la declaración de utilidad pública o interés social del fin a que hayan de afectarse los bienes expropiados —artículo 33.3 CE y artículo 9 LEF. Las Administraciones públicas sólo están legitimadas para privar a los particulares de sus bienes y derechos, si el destino que se les pretende dar ha sido previamente declarado de utilidad pública o interés social, en la forma legalmente establecida.

La declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación está implícita en la aprobación de los planes urbanísticos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 81 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (TRLUA) Como ha quedado expuesto, el vigente PGOU de Herrera de los Navarros fue aprobado con carácter definitivo mediante acuerdo del Consejo Provincial de Urbanismo de Zaragoza de 25 de enero de 2018, entrando en vigor el día 1 de marzo de 2018. Para poder obtener el terreno ocupado por los escalones mediante expropiación, el vigente PGOU debiera haber fijado la alineación de este tramo de calle de tal manera que estos escalones estuviesen incluidos en la parte destinada a vial público. Es decir, el PGOU debiera haber previsto el ensanchamiento de este tramo de calle, destinando a vial la porción de terreno ocupado por los dos escalones. Analizada la documentación gráfica del PGOU aportada por el

Ayuntamiento, se comprueba que no existe —al menos quien suscribe este informe no lo ha encontrado- un plano en el que se establezcan las alineaciones y rasantes referido a la totalidad del suelo urbano, como se exige en el artículo 55 b) en relación con el artículo 32 g), ambos del Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios. En los planos de ordenación que componen la documentación de este PGOU no se puede apreciar si el terreno ocupado por los escalones está destinado a vial público.

*Así pues, no queda claro que la aprobación del vigente PGOU lleve implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación del terreno ocupado por estos dos escalones. En consecuencia, no procedería ejercitar la potestad expropiatoria sino se tiene la certeza que el Plan General destina esta porción de terreno a vial público No obstante, la declaración de utilidad pública también "... se entiende implícita, en relación con la expropiación de **inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio**", conforme a lo establecido en artículo 10 Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (LEF). En este sentido, el artículo 94 de 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 (TRLRRL), dispone que: "Las obras comprendidas en los **planes de obras y servicios locales, incluidos los planes provinciales de cooperación, llevarán aneja la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación** de los terrenos y edificios en ellos comprendidos a efectos de su expropiación forzosa".*

Y el artículo 232 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (en adelante LALA) establece que:

"1. La aprobación de los proyectos de obras incluidos en los planes de obras y servicios locales, incluidos los planes provinciales de cooperación, llevarán aneja la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación

de los terrenos y edificios en ellos comprendidos, a efectos de expropiación forzosa.

2. Iguales efectos producirá la aprobación de los planes de cooperación a las obras y servicios locales por las Administraciones competentes o de los planes sectoriales que éstas puedan aprobar y que incluyan obras locales ".

En parecidos términos, el artículo 333 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales, dispone que: "La aprobación de los proyectos de obras locales incluidos en los planes de cooperación de obras y servicios y en los planes sectoriales, así como en los programas de actuación comarcal, llevarán aparejada la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos a efectos de expropiación forzosa".

A tenor de lo establecido en los referidos artículos, para que la aprobación de un proyecto de obras lleve aparejada la declaración de utilidad pública, es necesario que esté incluido en un plan de obras, refiriéndose en particular a los planes provinciales de cooperación de obras y servicios.

En conclusión, para que el Ayuntamiento pueda obtener por expropiación la porción de terreno ocupada por los escalones o bien está destinada a vial en el PGOU o bien se recoge la actuación consistente en la retirada de estos escalones para ensanchar la calle en el plan provincial de cooperación de obras y servicios. No basta, pues, con la aprobación por parte del Ayuntamiento de un proyecto de obras. De manera que no se hubiesen podido retirar estas escaleras y pavimentar el terreno que ocupan, al ejecutar las recientes obra de urbanización de esta calle, salvo que el Plan General destine a vial esta porción de terreno o que el proyecto de obras estuviese incluido en el plan provincial de cooperación de obras y servicios.

En el caso de que se pudiese ejercitar la potestad expropiatoria para la obtención de la porción de terreno ocupado por los escalones, habría que indemnizar previamente al propietario.

El Ayuntamiento, en el caso de que pudiese ejercitar la potestad expropiatoria, a la hora de tomar la decisión, deberá valorar la oportunidad de ejercitarla, teniendo en cuenta que, si la ejercita en este caso, tendrá que ejercitarla en todos los casos en que se den situaciones idénticas, para evitar agravios entre los vecinos. Es decir, si, atendiendo la solicitud de una parte de los vecinos, se expropia esta porción de terreno para ensanchar la calle Castillo, con el fin de que accedan determinados vehículos que prestan servicios públicos como bomberos o ambulancias, por la misma razón deberán expropiarse otras porciones de terreno de titularidad privada destinadas a ensanchar otras calles. Así pues, el Ayuntamiento antes de tomar cualquier decisión deberá valorar el coste económico, y también social, de tener que expropiar aquellos terrenos de propiedad privada destinados a ensanchar calles, con la finalidad de facilitar el acceso a vehículos que prestan determinados servicios públicos.

IV.- CONCLUSIONES

1. A la vista de los antecedentes, resulta difícil determinar si en el momento de construirse hace más de treinta años los escalones que dan acceso a una de las dependencias de la vivienda situada en el n° 21 de la calle Castillo, el terreno ocupado era de titularidad privada o pública.

2. No procede en este caso ejercitar la potestad de investigación por parte del Ayuntamiento, dado que en el fondo del asunto subyace una controversia sobre la titularidad de la porción de terreno ocupado por los escalones, que debería dirimirse por los órganos de la jurisdicción civil.

3. Teniendo en cuenta que estos escalones llevan construidos más de treinta años, sin que nadie haya cuestionado la titularidad del terreno sobre el que se construyeron, y dado que no existen elementos probatorios que permitan demostrar la titularidad pública del terreno ocupado, no es aconsejable ejercitar una acción reivindicatoria ante la jurisdicción civil.

4. No obstante, si los vecinos que han denunciado los hechos quieren asumir el riesgo que entraña el ejercicio de esta acción civil, pueden hacerlo subrogándose en la posición del Ayuntamiento, conforme a lo establecido en el artículo 68 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

5. No queda claro que la aprobación del vigente PGOU lleve implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación del terreno ocupado por estos dos escalones, a efectos expropiatorios.

6. Para que el Ayuntamiento pueda obtener por expropiación la porción de terreno ocupa por los escalones, es necesario o bien que este espacio esté destinada a vial en el PGOU o bien que se recoja en el plan provincial de cooperación de obras y servicios la actuación consistente en la retirada de estos escalones para ensanchar la calle.

7. El Ayuntamiento, en el caso de que pudiese ejercer la potestad expropiatoria, a la hora de tomar la decisión, deberá valorar la oportunidad de ejercitarla, teniendo en cuenta que, si la ejerce en este caso, tendrá que ejercerla en todos los casos en que se den situaciones idénticas, para evitar agravios entre los vecinos.

Este es mi informe emitido a solicitud del Ayuntamiento de Herrera de los Navarros, que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.

QUINTO.- Una vez examinado el extenso y exhaustivo informe, consideramos que era preciso solicitar determinada documentación adicional requiriendo, en concreto, lo siguiente:

“-certificación descriptiva y gráfica de los datos catastrales del inmueble.

- plano de clasificación/ordenación del suelo urbano en el ámbito de ubicación del inmueble del plan general de ordenación urbana.

- fecha de publicación en el boletín oficial de las normas urbanísticas del plan general.”

SEXTO.- Dicha documentación fue diligentemente facilitada.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERO.- Es de agradecer la diligencia con que nos han dado traslado de la documentación solicitada e, igualmente, el indudable rigor jurídico del informe trasladado.

Segundo.- No obstante, a la vista de la documentación remitida, con todas las salvedades precisas puesto que no hemos visto “ocularmente” el espacio físico objeto de la presente queja, sí que podemos indicar que conforme a la certificación catastral descriptiva y gráfica, las escaleras no aparecen ubicadas en el espacio de propiedad privada sino que, salvo error por nuestra parte, están ubicadas dentro de la zona o calle pública del municipio.

Con ello, no queremos entrar en valoraciones o ponderaciones de la naturaleza pública o privada de ese espacio físico, en cuanto ello escapa de nuestras competencias.

Pero ciertamente e insistimos salvo error de “interpretación catastral”, en la grafía de la delimitación o separación de lo público de lo privado, debemos señalar, en primer lugar, que debe atribuírsele un valor “cierto” de prueba a dicha “certificación catastral”, citándose al respecto, entre otras, las sentencias de 19 de octubre de 1954 (RJ 1954/634), de 4 de noviembre de 1961 (RJ 1961/636), y la de 29 de septiembre de 1966 (RJ 1966/490), señalando esta última que “...no cabe atribuir a las inscripciones catastrales la significación de la titularidad jurídica de las fincas inscritas, y si solamente el alcance de un principio de prueba, con posibilidad de demostración en contrario”.

TERCERO.- Por ello, entendemos que siendo un numeroso grupo de vecinos los que se han dirigido a esta Institución, y existiendo ese medio de prueba, con su carácter de ser un documento público, el Ayuntamiento no debería rechazar, ab initio, la posibilidad de incoar “de oficio” la potestad de investigación prevista procedimentalmente en los artículos 48 y siguientes del reglamento de bienes de las entidades locales de Aragón, en cuanto si el espacio físico objeto de la discusión hubiera sido un espacio o bien de dominio público, el mismo sería imprescriptible (artículo 170 de la ley de administración local de Aragón), con independencia del tiempo de que lleven construidas dichas escaleras.

En consecuencia, consideramos que debe existir, al menos, una actuación municipal para clarificar la situación jurídica existente, ya que las

entidades locales, conforme al artículo 170 de la ley de administración local de Aragón, tienen la obligación de ejercitar todos los medios, acciones y recurso en defensa de sus bienes y derechos.

CUARTO.- No obstante, si el Ayuntamiento entendiera que no procede el ejercicio de investigar “de oficio” la situación física y jurídica, tal y como parece deducirse de la documentación remitida, entendemos que en ese extremo, el Ayuntamiento e interesado deberían iniciar las rectificaciones precisas para la corrección catastral, incorporando las escaleras al dominio privado del interesado, para dejar zanjada la cuestión y problemática existente. Y ello a través de los medios y procedimientos previstos en la legislación catastral, concretamente el artículo 18 “subsanción de discrepancias” del texto refundido de la ley del catastro inmobiliario.

QUINTO.- Y en el mismo sentido que en el expuesto en la consideración segunda, conforme al plano de calificación del suelo urbano del plan general de ordenación urbana del municipio, las escaleras no aparecen ubicadas en la parcela de propiedad privada sino que, salvo error por nuestra parte, están dentro de la trama viaria del dominio público municipal.

Al respecto, el artículo 79 del texto refundido de la ley de urbanismo de Aragón establece que los planes urbanísticos obligan tanto a las Administraciones Públicas como a los particulares.

Y el artículo 3.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece la vinculación del suelo a su destino urbanístico desde la aprobación del planeamiento.

Por ello, consideramos que si el Ayuntamiento estima que existe un error en el grafiado del plano del plan general de ordenación urbana, al entender que no existe necesidad de eliminar dichas escaleras para la ampliación o mejora del entramado viario en ese concreto punto del municipio, pese a la manifestación de los vecinos de que su permanencia supone una problemática en el acceso mediante cualquier tipo de vehículo, sostenemos que debería modificarse puntualmente el plan general de ordenación urbana.

Por todo ello, sin corresponder a esta Institución entrar en aspectos atinentes a cuestiones de propiedad, sí que desde la misma se **sugiere** que se valore y pondere por el Ayuntamiento lo expresado en anteriores apartados, en relación con las distintas alternativas expuestas.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 14 de abril de 2020

ÁNGEL DOLADO

JUSTICIA DE ARAGÓN