

PARTICULARIDADES DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN REIVINDICATORIA CONTRA LOS AYUNTAMIENTOS Y OTROS ENTES DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: UN ESTUDIO DESDE EL DOBLE PRISMA DEL DERECHO CIVIL Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Enrique Peruga Pérez

Abogado

Departamento Procesal, Civil y Mercantil

DWF-RCD

Resumen

Este artículo estudia, desde una perspectiva transversal y bajo la doble óptica del derecho civil y del derecho administrativo, cuáles son las principales particularidades que pueden darse en aquellos casos en que los particulares ejerciten acciones relativas al dominio (esencialmente, las acciones reivindicatoria y declarativa de dominio y la acción de deslinde) contra los ayuntamientos y otros entes de la Administración local.

En suma, se pretende ofrecer al lector una serie de respuestas y soluciones prácticas —basadas en el análisis de la normativa, de la jurisprudencia y de la doctrina más actualizadas— que le permitan encauzar del mejor modo el estudio de la cuestión cuando la encuentre sobre la mesa de su despacho, de su juzgado o del ente en el que desempeñe sus labores como empleado público al servicio de la Administración local.

Palabras clave: acción reivindicatoria, acción declarativa, propiedad, acción de deslinde, ayuntamiento, Administración local, inventario municipal, bienes de las entidades locales, catastro, Ley hipotecaria, Registro de la Propiedad, potestades exorbitantes, competencia judicial objetiva.

PARTICULARITATS DE L'EXERCICI DE L'ACCIÓ REIVINDICATÒRIA
CONTRA ELS AJUNTAMENTS I ALTRES ENS DE L'ADMINISTRACIÓ
LOCAL: UN ESTUDI DES DEL DOBLE PRISMA DEL DRET CIVIL
I DEL DRET ADMINISTRATIU

Resum

Aquest article estudia, des d'una perspectiva transversal i de la doble òptica del dret civil i del dret administratiu, quines són les principals particularitats que poden donar-se en aquells casos en què els particulars exerceixen accions relatives al domini (essencialment, les accions reivindicatòria i declarativa de domini i l'acció de delimitació i fitació) contra els ajuntaments i altres ens de l'Administració local.

En resum, el que es pretén és oferir al lector una sèrie de respostes i solucions pràctiques —basades en l'anàlisi de la normativa, de la jurisprudència i de la doctrina més actualitzades— que li permetin endegar del millor mode possible l'estudi de la qüestió quan aquesta arribi a la taula del seu despatx, del seu jutjat o de l'ens on exerceixi la seva labor com a empleat públic al servei de l'Administració local.

Paraules clau: acció reivindicatòria, acció declarativa, propietat, acció de delimitació i fitació, ajuntament, Administració local, inventari municipal, béns de les entitats locals, cadastre, Llei hipotecària, Registre de la Propietat, potestats exorbitants, competència judicial objectiva.

SINGULARITIES IN THE PROCESS OF FILING CLAIMS AGAINST
THE COUNCIL AND OTHER LOCAL ADMINISTRATIONS:
A STUDY VIEWED FROM THE DOUBLE PERSPECTIVE
OF CIVIL AND ADMINISTRATIVE LAW

Abstract

This paper studies, from a transversal perspective and from the viewpoint of both Civil and Administrative Spanish Law, which are the main particularities that can arise in those cases in which private citizens exercise a property-related action (essentially the *actio rei vindicatio*, the action to obtain a declaration of property and the action to define boundaries) against Town Halls and other entities belonging to the Spanish Municipal Administration.

In summary, we want to offer the reader a variety of answers and practical solutions —based in the analysis of the written law, of the most modern jurisprudence and of the latest scientific doctrine— that allow him to jump-start the study of the question in the better way possible.

Keywords: *Actio rei vindicatio*, declarative action, property, action to define boundaries, town hall, municipal Administration, municipal inventory, real estate owned by the local Administration, Cadastre, Spanish Mortgage Law, Spanish Land and Property Registry, exorbitant administrative powers, jurisdiction and competence.

INTRODUCCIÓN

En algunas ocasiones las administraciones locales se exceden y, dolosamente o no, incurren en inmisiones injustificadas sobre los bienes de titularidad privada radicados en el ámbito territorial de su competencia. En aquellos casos en que por el devenir de las circunstancias ya no sea posible emplear los remedios interdictales en materia de protección de la posesión, los particulares afectados se verán generalmente abocados a la interposición de una acción declarativa o de una acción reivindicatoria de dominio (o incluso de ambas al mismo tiempo).

Este artículo pretende constituir una guía práctica para abogados, jueces y, en general, cualesquiera otros operadores jurídicos que se enfrenten a un supuesto de estas características, bien sea desde la perspectiva del juzgador, la del particular perjudicado o la de la Administración local. Con ese objeto, intentaremos trazar una perspectiva general sobre los diferentes extremos y peculiaridades de la problemática, sin entrar —necesariamente— a efectuar un tratamiento detallado de todas y cada una de las cuestiones que aquí destacaremos.

Como es obvio, la presente problemática ha de analizarse desde la necesaria e inevitable imbricación del derecho civil y del derecho administrativo. En primer lugar, trataremos, pues, acerca del régimen jurídico de las acciones declarativa y reivindicatoria de dominio, de la acción de deslinde y de cuándo deben ser interpuestas.

También analizaremos, a partir del estudio de la jurisprudencia dictada por nuestros tribunales en casos en que los particulares han ejercitado acciones relacionadas con el dominio contra las corporaciones locales, cuáles son las principales estrategias empleadas por los ayuntamientos y los entes locales cuando hacen frente a una problemática relacionada con la defensa de sus bienes; y haremos especial referencia a la influencia, en estos supuestos, del inventario municipal de bienes, de los archivos del catastro inmobiliario y de los asientos del Registro de la Propiedad, y al juego de la institución de la usucapión.

En tercer lugar, desde un ángulo más cercano al derecho administrativo, intentaremos dibujar una imagen general acerca de cuáles son la naturaleza, el régimen jurídico y los efectos que en esta clase de pleitos pueden tener las potestades exorbitantes que la legislación concede a las administraciones locales en materia de defensa de sus bienes inmuebles; todo ello sin entrar, no obstante, en pormenores que a buen seguro ya han sido estudiados con mayor pericia por expertos en la antedicha rama del ordenamiento jurídico.

Por último y a modo de colofón, hablaremos sobre dos aspectos de carácter jurídico-procesal de gran relevancia en supuestos como los que nos ocupan: la competencia judicial objetiva y la necesidad (o no) de constituir un litisconsorcio pasivo contra todas aquellas personas públicas o privadas que puedan verse afectadas, en última instancia, por la resolución que dicten los tribunales del orden civil.

Así pues, como decíamos, este artículo conforma una especie de *índice* que reseña la mayoría de extremos que han de ser tenidos en cuenta cuando —sea desde la posición que sea— nos enfrentemos a una controversia de estas características. Por tanto, no pretende englobar la totalidad de problemáticas potenciales que podrían surgir, pero sí dar pistas al lector acerca de cuáles son los principales aspectos a estudiar: solo a través del estudio de las circunstancias inherentes al caso concreto y de algunas de las materias aquí tratadas (y, probablemente, de otras que no lo han sido), podremos finalmente aclarar si estamos ante bienes públicos —sean demaniales o patrimoniales— o si estamos ante bienes de titularidad privada respecto de los que la Administración ha querido arrogarse, injustificadamente, la condición de *dominus*.

PREVIO: DESGAJANDO BREVEMENTE LAS DIFERENCIAS ENTRE LA ACCIÓN DECLARATIVA DE DOMINIO, LA ACCIÓN REIVINDICATORIA DE DOMINIO Y LA ACCIÓN DE DESLINDE

Con carácter previo a entrar en el *quid* de la cuestión (y a efectos meramente expositivos), creemos conveniente proporcionar al lector un breve esbozo de las disparidades entre la acción declarativa de dominio, la acción reivindicatoria de dominio y la acción de deslinde. Determinados tratadistas han apuntado, en ocasiones, que no siempre es fácil deslindar —valga la redundancia— el ámbito objetivo de cada una de estas acciones.¹ Por tanto, sin entrar en explicaciones grandilocuentes y habida cuenta de que esta cuestión ya ha sido fecundamente tratada por la doctrina, nuestra intención se circunscribe ahora a apuntar brevemente qué finalidad tiene cada una de las acciones precitadas.

Así, en cuanto a la diferenciación o distinción entre la acción reivindicatoria y la acción declarativa de dominio, ha de remarcarse que mientras que la acción reivindicatoria persigue tanto que sea declarado el derecho de propiedad de quien la interpone como que al demandante le sea restituida la posesión sobre la cosa reivindicada y hasta ahora detentada por el demandado, el objeto último de la acción declarativa de dominio es, simplemente, obtener del juzgador el primero de los antedichos pronunciamientos.²

1. Véase José Javier HUALDE SÁNCHEZ, «Comentario al artículo 384 del Código civil», en M. Rosa VALPUERTO FERNÁNDEZ, Francisco Javier ORDUÑA MORENO, Pedro de PABLOS CONTRERAS y Ana CAÑIZARES LASO (dir.), *Código civil comentado. Volumen I*, 2a ed., Madrid, Civitas, 2016.

2. Así lo pone de manifiesto el insigne profesor Albaladejo con expresa cita de la reiterada jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo: «Diferente de la reivindicatoria es la acción de mera declaración de la propiedad, que sólo persigue que este derecho sea constatado o reconocido. Como dice el TS [STS de 21 de febrero de 1941]: “La tutela del derecho de propiedad se desenvuelve y actúa especialmente a través

En lo relativo a los requisitos, ambas acciones solo se distinguen en que, mientras que el ejercicio de la acción declarativa de dominio solo requiere el cumplimiento de dos condiciones (la descripción de la cosa y la probanza del título de dominio), la acción reivindicatoria exige otra más: la demostración de que un tercero no propietario está detentando la posesión del bien sin título que lo ampare. Así lo ponen de manifiesto tanto la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Civil) de 19 de julio de 2012 (RJ/2012/10118)³ como la relativamente reciente Sentencia de la Audiencia Provincial de Pontevedra (Sección 6a) de 15 de mayo de 2017.⁴

Por otro lado y en lo que respecta a la acción de deslinde, cabe señalar que el objetivo de la misma es individualizar y determinar los límites concretos de una finca o predio, lo que permitirá a las partes adquirir la certidumbre de donde comienza y donde termina su derecho dominical. La diferencia entre esta acción y la reivindicatoria radica, como señalan algunos autores, en que mientras que la acción reivindicatoria

de dos acciones muy enlazadas y frecuentemente confundidas en nuestro derecho, a saber: la clásica y propia acción reivindicatoria, que sirve de medio para la protección del dominio frente a una privación o detentación posesoria, dirigiéndose fundamentalmente a la recuperación de la posesión, y la acción de mera declaración o constatación de la propiedad, que no exige que el demandado sea poseedor, y tiene como finalidad la declaración de que el actor es propietario de la cosa acallando a la parte contraria que discute ese derecho o se lo arroga». Véase Manuel ALBALADEJO GARCÍA, *Derecho civil III. Derecho de bienes*, 9a ed., Barcelona, Bosch, 2002, p. 331 y sig. Existen una miríada de pronunciamientos de la doctrina jurisprudencial que esbozan con precisión las diferencias entre una y otra acción. Véanse, entre muchas otras, las sentencias de la Audiencia Provincial de Segovia (Sección 1a) de 14 de marzo de 2018 (SP/SENT/956936), de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (Sección 1a) de 12 de julio de 2010 (SP/SENT/533544) y de la Audiencia Provincial de Burgos (Sección 3a) de 31 de julio de 2008.

3. En concreto, la resolución del Alto Tribunal asienta: «La acción declarativa de dominio, como su propio nombre indica, va dirigida a obtener la mera declaración de existencia de la titularidad dominical, sin impetrar la condena a la restitución de la cosa. Su objeto, por tanto, se concreta en la verificación de la realidad del título, lo que la hace especialmente indicada en los supuestos de perturbación sin despojo de la posesión, o de inquietación de la misma, así como en aquellos casos en los que se persigue integrar títulos incompletos o defectuosos de dominio; sobre todo en orden a su acceso al Registro de la Propiedad. De esta forma, la acción declarativa de dominio se proyecta como una acción de defensa y protección del derecho real, cuyo ejercicio queda amparado en el contenido y reconocimiento que del mismo se dispone en el artículo 348 del Código civil respecto del derecho de propiedad, como derecho paradigmático en el campo de los derechos reales.

»Con lo que se exige para su aplicación los mismos requisitos que para el ejercicio de la acción reivindicatoria salvo, como resulta lógico, el requisito de la posesión contraria del demandado, que por definición no se contempla en esta acción, de suerte que [tan sólo] debe demostrarse el dominio de la cosa y su identificación; por todas, la STS de 2 de noviembre de 2006».

4. Por su parte, la Sentencia de la Audiencia Provincial pontevedresa aquilata: «[...] para que prospere la acción reivindicatoria es preciso que el actor pruebe cumplidamente el dominio de la finca que reclama, la identidad de la misma y su detentación o posesión por los demandados (sentencias de 10 de junio de 1969, 28 de noviembre de 1970, 28 de enero de 1977, 16 de mayo de 1979 y 10 de octubre de 1980), exigiéndose iguales requisitos, salvo el de la posesión por otro, para la acción declarativa (sentencias de 24 marzo 1983 (RJ 1986, 1613) y 17 enero 1984)».

otorga una protección más general al propietario y le permite defenderse frente a la indebida detentación por parte del poseedor no propietario, en la acción de deslinde prevalece la finalidad meramente individualizadora del predio, pues se persigue «la concreción de unos derechos dominicales ya existentes sobre una zona de terreno incierto (mera cuestión de colindancia)».⁵

1. LA ACCIÓN REIVINDICATORIA EN EL CÓDIGO CIVIL DE CATALUÑA. REQUISITOS Y TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL

En el caso de que consideremos necesario interponer una acción reivindicatoria relativa a un bien mueble o inmueble situado en el territorio de la comunidad autónoma de Cataluña, y en virtud de los principios de territorialidad y preferencia consagrados en los artículos 111-3 y 111-5 del Código civil de Cataluña (en adelante, CCCat), deberemos de estar a lo establecido en los artículos 544-1 a 544-3 CCCat, reguladores de la *actio rei vindicatio* en el seno del derecho civil catalán.

En concreto, el artículo 544-1 CCCat establece que «la acción reivindicatoria permite a los propietarios no poseedores obtener la restitución del bien ante los poseedores no propietarios, sin perjuicio de la protección posesoria que las leyes reconocen a los poseedores», el artículo 544-2 CCCat indica —lógicamente— que «la acción reivindicatoria comporta la restitución del bien, salvo en los casos en que las leyes determinan la irrevindicabilidad», y el artículo 544-3 del mismo cuerpo legal remacha que «la acción reivindicatoria no prescribe, sin perjuicio de lo que esta ley establece en materia de usucapión».

Lo relevante a estos efectos es determinar cuáles son los requisitos para que la acción reivindicatoria prospere y llegue a buen puerto. En este sentido, no hay ninguna diferencia radical entre el régimen de derecho civil común y el de derecho civil catalán, pues los requisitos son exactamente los mismos en ambos casos:

a) En primer lugar, la precisa y detallada identificación de la cosa reivindicada. En caso de que se trate de una finca, hay que afinar en la mayor medida posible la descripción de sus dimensiones, contenido, límites y lindes, y demostrar además que el predio reivindicado es el mismo al que se refieren tanto los documentos como el resto de medios de prueba traídos a colación durante la *litis*.⁶ Habida cuenta de que no

5. Cfr. Antonio DÍAZ FUENTES, *El deslinde. Civil y administrativo*, 1a ed., Barcelona, Bosch, 2009, p. 108.

6. Sobre la necesidad de identificar la finca con el mayor nivel de especificación posible, véase la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Civil) de 12 de julio de 2006: «[E]s preciso que se determine la finca por los cuatro puntos cardinales, que deben venir determinados exactamente y con toda precisión debiendo fijarse con precisión, situación, cabida y linderos de la finca, demostrando que el predio reclamado es al que se refieren los títulos, lo que exige un juicio comparativo entre la finca real y la titular». Con semejante

siempre es fácil acreditar puntualmente todos estos extremos, será necesario valorar cuidadosamente la posibilidad de aportar a los autos un informe pericial al respecto.

b) Cumplida demostración de la ostentación de un título de dominio por parte del demandante.

c) Detentación actual e indebida de la posesión sobre la cosa por parte del demandado.

Estos requisitos han sido perfilados por la jurisprudencia de los tribunales catalanes. Es el caso, por ejemplo, de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona (Sección 14) 29/2014, de 28 de enero (JUR 2014/58123), que a su vez se hace eco de la doctrina establecida por el Tribunal Supremo⁷ en relación con el artículo 348 del Código civil (CC) común:

El Tribunal Supremo ha definido la acción reivindicatoria como aquella que puede ejercer el propietario que no posee contra el poseedor que no puede invocar, hacia aquél propietario, un título jurídico que justifique su posesión (STS de 25 de junio de 1998). De manera similar lo recoge el Código Civil Catalán (legislación aplicable), que en su artículo 544.1 establece que «la acción reivindicatoria permite a los propietarios no poseedores obtener la restitución del bien ante los poseedores no propietarios».

tenor y con algo más de precisión se pronuncia la Sentencia de la Audiencia Provincial de Toledo (Sección 2a) núm. 35/2004, de 28 de enero (JUR/2004/81001): «[...] la cosa cuya declaración se pretende debe estar perfectamente identificada, en forma tal que no se susciten dudas sobre cual sea ella (STS 20.3.79, 6.10.82, 31.10.83, 3.7.87, 3.11.,88, 3.11.89), no siendo bastante con que se describa en el título presentado con la demanda, sino que coincida o se determine en su contorno geográfico objetivo, lo que supone que se fije con precisión “la situación, cabida y linderos de la finca” (STS 2.5.63, 6.10.64, 11.12.73, 14.5.74) con lo que se conseguiría demostrar que el predio reclamado es el mismo al que se refiere el título presentado, pero esa identificación no sólo consiste en esa fijación precisa de cabida, límites y linderos, sino que también ha de demostrarse que el predio es el mismo a que se refieren tanto los documentos como los medios de prueba desarrollados en la litis para acreditar su identificación [...] y sin que la mayor o menor cabida del inmueble sea obstáculo a su identidad (STS 4.5.2.8, 1.3.54), pues la medida superficial es un dato secundario de identificación, pues si son conocidos la naturaleza y situación del inmueble, bastan los linderos (STS 9.11.49)».

También resultan ilustrativas las sentencias de la Audiencia Provincial de Cádiz (Sección 8a, sede de Jerez de la Frontera) de 27 de septiembre de 2016 (SP/SENT/879144) y de la Audiencia Provincial de Sevilla (Sección 8a) de 31 de mayo de 2016 (SP/SENT/926799), que desestiman las acciones reivindicatorias formuladas por las demandantes al considerar que no fueron perfectamente identificadas las zonas de terreno objeto de reclamación; así como la Sentencia de la Audiencia Provincial de Badajoz (Sección 3a, sede de Mérida) de 8 de noviembre de 2016 (SP/SENT/888927), que —por el contrario— considera que la prueba pericial aportada por los actores es suficientemente cumplida para identificar de forma precisa el terreno reivindicado, su cabida y sus linderos.

7. Véanse, por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Civil) núm. 26/2003, de 24 de enero (RJ 2003/611), y, entre la jurisprudencia menor, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Toledo de 15 de septiembre de 1993 (AC/1993/1775).

Tres son los presupuestos que se exigen:

1. La acreditación del título de dominio de la finca que se reclama;
2. La identificación exacta de esta finca; y
3. Posesión por parte del demandado.

A estos presupuestos se ha referido de forma constante el Tribunal Supremo (SSTS de 30 de octubre de 1997, 23 de octubre de 1998 y las de 5 de febrero y 28 de septiembre de 1999, que recogen la doctrina mantenida en otras anteriores).

Con idéntico tenor se pronuncia la algo más reciente Sentencia de la Audiencia Provincial de Tarragona (Sección 3) de 10 de mayo de 2016 (SP/SENT/934828):

Debemos señalar que la acción reivindicatoria, prevista en el artículo 544.1 de la Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales, permite a los propietarios no poseedores obtener la restitución del bien ante los poseedores no propietarios, sin perjuicio de la protección posesoria que las leyes reconocen a los poseedores, caracterizándose, en consecuencia, porque el propietario ejerce el *ius possidendi*, solicitando respecto de un tercero el reconocimiento de su propiedad, y por tanto, la restitución de la cosa al reivindicante; es decir, se ejerce por el propietario no poseedor contra el poseedor que no puede acreditar ningún título que legitime su posesión, requiriendo:

1. La existencia de un título de dominio;
2. La identificación de la cosa; y
3. La posesión por parte del demandado, quien no puede acreditar un título que justifique su posesión frente a la del actor.

Cabe señalar que la misma tesis es apuntada por Del Pozo Carrascosa, Vaquer Aloy y Bosch Capdevila, previa cita de abundante jurisprudencia emanada del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.⁸ En suma, a la vista de la doctrina y de las resoluciones citadas, cabe concluir que el régimen legal de la acción reivindicatoria prevista en el artículo 544-1 CCCat no difiere en ningún aspecto destacable del de la acción regulada en el artículo 348 CC, dado que los requisitos exigidos por la doctrina jurisprudencial emanada de los tribunales radicados en Cataluña para que la acción prospere, son idénticos a los exigidos por el Tribunal Supremo.

8. «Es jurisprudencia consolidada (SSTSJC 30.6.2006, 21.9.2006, 12.7.2006 y 15.12.2005, entre otras muchas) que la estimación de la reivindicación exige “la concurrencia de tres requisitos: un título legítimo de dominio en el reclamante, la identificación plena de la cosa que se pretende reivindicar, y la detentación injusta de quien posee la cosa y a quien en definitiva se reclama”». Cfr. Pedro del POZO CARRASCOSA, Antoni VAQUER ALOY y Esteve BOSCH CAPDEVILA, *Derecho civil de Cataluña. Derechos reales*, 5a ed., Madrid, Marcial Pons, 2015, p. 145.

Por último, no debe olvidarse que, en virtud de lo establecido por el artículo 38.II de la Ley hipotecaria (en adelante, LH), en aquellos casos en que el demandado contra el que se interponga la acción reivindicatoria conste además como titular registral de la finca reivindicada según las *tabulas* del Registro de la Propiedad, en la súplica de la demanda deberá solicitarse también la nulidad o cancelación de la inscripción registral en la que se le declara titular del inmueble de que se trate, so pena de que si la parte actora no enarbola al tiempo ambas peticiones —la de estimación de la acción reivindicatoria y la de declaración de nulidad o cancelación del asiento registral correspondiente—, corre el riesgo de que la parte adversa pueda alegar que ha incurrido en un defecto legal en el modo de proponer la demanda.

No obstante, es cierto que en los últimos tiempos la jurisprudencia ha flexibilizado este requisito al hilvanar una nueva interpretación del artículo 38.II LH basada en criterios hermenéuticos teleológicos y sociológicos, pues entiende que la petición de estimación de la acción reivindicatoria interpuesta contra un titular registral ya lleva implícita la solicitud de nulidad o cancelación del asiento registral en el que este aparece como propietario de la finca reivindicada.⁹

9. Por todas, véase la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 656/97, de 16 de julio (núm. de recurso 2336/1993), en la que el Alto Tribunal efectúa un sucinto repaso de toda la evolución jurisprudencial sobre la materia y concluye que el ejercicio de la acción reivindicatoria entablada en relación con un bien que consta inscrito a nombre del demandado en el Registro de la Propiedad lleva implícita la petición de nulidad o cancelación del asiento registral correspondiente: «Así, sentencias de 23 de enero de 1989, 26 de enero de 1989, 24 de abril de 1989, 3 de junio de 1989, 18 de octubre de 1991, 1 de diciembre de 1995; esta última es elocuente, dice en su fundamento 6º; la más reciente y ya consolidada doctrina de esta Sala, matizando las consecuencias en la esfera del proceso del principio de legitimación registral, tiene declarado que, superando una interpretación rigorista del precepto contenido en el párrafo segundo del artículo 38 de la Ley Hipotecaria, que exigía el ejercicio previo o, al menos, coetáneo con la acción contradictoria del dominio inscrito, de la acción dirigida a obtener la cancelación o nulidad del asiento registral, se pasa a la actual, más acertada desde el plano hermenéutico jurídico-social y flexibilizadora del tráfico jurídico, estableciendo que el hecho de haber ejercitado el actor una acción contradictoria del dominio que figura inscrito a nombre de otro en el Registro de la Propiedad, sin solicitar nominal y específicamente la nulidad o cancelación del asiento contradictorio, lleva claramente implícita esta última petición y no puede ser causa de que se deniegue la formulada respecto a la titularidad dominical».

2. *EXCURSUS*: DE LA PREVIA PRECAUCIÓN DE PONDERAR SI ES NECESARIO INTERPONER UNA ACCIÓN DE DESLINDE (ARTÍCULOS 554-9 CCCAT Y 384 CC) CON ANTERIORIDAD AL EJERCICIO DE LA *ACTIO REI VINDICATIO*

2.1. EL PELIGRO DE QUE LA ACCIÓN REIVINDICATORIA SEA DESESTIMADA POR NO HABER QUEDADO PERFECTAMENTE IDENTIFICADA LA FINCA

Empero, antes de aproximarnos a las peculiaridades propias del ejercicio de la acción reivindicatoria contra los entes locales y al estudio de los resortes fácticos y administrativos que estos suelen activar para afianzar un *fumus* de demanialidad sobre los bienes controvertidos, deberemos evaluar con cautela si —una vez analizadas las circunstancias concretas del supuesto ante el que nos encontramos— conviene plantearse la posibilidad de acumular a la acción reivindicatoria una acción de deslinde, o incluso ejercitar primero esta y dejar aquella para más adelante.

Tal cuestión no es en absoluto baladí, pues hemos de ser plenamente conscientes de que, en algunos casos, los límites y lindes de la finca reivindicada serán confusos, difusos o controvertidos. En dichas ocasiones, antes de proceder al ejercicio de la acción reivindicatoria será necesario aclarar, a través de los medios oportunos, cuáles son los límites verídicos del predio reivindicado, so pena de que la demanda sea desestimada por no quedar suficientemente cumplido y acreditado el requisito de la perfecta identificación de la cosa reivindicada.

Ítem más: no solo es posible —como ya hemos señalado— que el juzgado desestime nuestra pretensión de reivindicación por no haber quedado suficientemente identificada la cosa reivindicada mediante el ejercicio de la pertinente. Así, del particular juego entre la acción de deslinde y la acción reivindicatoria nace otro peligro potencial para los intereses del actor, derivado de los efectos de la cosa juzgada material (art. 222 LEC).

En concreto, del análisis de la jurisprudencia sobre la materia se dilucida que, en una multiplicidad de casos, nuestros tribunales han apreciado la concurrencia del instituto de la cosa juzgada cuando el actor, al calibrar erróneamente sus pretensiones, ejercita primero la acción reivindicatoria (que resulta desestimada por falta de la necesaria identificación de la cosa) y luego, al traspies, interpone la acción de deslinde que debió haber formulado en primer lugar.

Es el caso, por ejemplo, de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Teruel núm. 50/2015, de 17 de noviembre. En dicha resolución, la Audiencia turolense determinó que la acción de deslinde interpuesta por la demandante debía decaer, puesto que mediante la misma no se pretendía sino volver a ejercitar una acción reivindicatoria que ya había sido desestimada con anterioridad:¹⁰

10. En sentido contrario, véase, curiosamente, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Teruel (Sec-

Por ello, pretender como se pretende en el presente procedimiento, que se proceda a delimitar la propiedad de la actora, para acto seguido declarar que la demandada con su construcción ha invadido esta propiedad, equivale a ejercitar una acción reivindicatoria que se agotó con su ejercicio en el juicio de menor cuantía 141/2010, por lo que volver a juzgar en este procedimiento sobre aquella pretensión implicaría una patente vulneración del principio de cosa juzgada, denunciada por la demandada en su escrito de oposición al recurso, y que debe ser apreciada por la Sala incluso de oficio (Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 1993, 18 de noviembre de 1997 y 23 de julio de 2001, entre otras).

Sobre el mismo peligro nos advierte la Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos (Sección 2a) núm. 226/2007, de 6 de junio. En su fundamento jurídico tercero, la Audiencia dictamina que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido estimando con habitualidad la excepción de cosa juzgada en aquellos supuestos en que en un primer litigio se ejercita una acción reivindicatoria y, ulteriormente, en un segundo pleito y con idéntica finalidad, la actora formula una acción de deslinde (tratando así de corregir el error en el que incurrió en el primer procedimiento al no identificar y detallar los límites de la cosa reivindicada), es posible apreciar la triple identidad —subjetiva, objetiva y de causa de pedir— entre ambos procedimientos, debiendo quedar la acción desestimada por efecto de la cosa juzgada material.¹¹

ción Única) núm. 142/2002, de 31 de julio (AC 2002/1477), que, a raíz de un supuesto algo distinto al aquí tratado en el que la parte demandada había ejercitado con anterioridad una acción reivindicatoria y luego se ejercitó contra ella una acción de deslinde, aprecia que la acción reivindicatoria y la acción de deslinde «no sólo no son una misma —STSS de 9 de mayo de 1988 y 27 de enero de 1995, según las cuales son de naturaleza radicalmente distinta— y, por ende, incompatibles, sino que la una, la de deslinde, es, por lo general, presupuesto obligado de la segunda, la reivindicatoria, *bien se ejerciten ambas en un mismo proceso, bien en juicios sucesivos, bien como ocurre, en el presente caso, una se actúe por el señor V.V y la reivindicatoria ahora por la Diócesis de Teruel-Albarracín*, sobre la base del resultado de aquél deslinde; por lo que, como ya resolvieron las SSTs de 28 de junio de 2002 (RJ 2002, 1461) y 14 de noviembre de 2001 (RJ 2001, 9302), *no puede operar la cosa juzgada cuando no existe identidad en la acción que se ejercita en los dos procedimientos*».

11. Más específicamente, la Sentencia de la Audiencia Provincial burgalesa establece, en este sentido, que «[l]o cierto es que cuando lo que se ejercitan son acciones reales, oponibles *erga omnes*, la causa de pedir viene integrada por la relación jurídico real alegada en fundamento de la petición de tutela, por lo que si concurre identidad en el título esgrimido en ambos procedimientos, no queda impedida su estimación por el hecho de que puedan haberse ejercitado acciones distintas (STS 31 de marzo de 1992 y 11 de octubre de 1993).

»La jurisprudencia ha declarado que concurre identidad de causa o fundamento de pedir por ejemplo entre una primera acción reivindicatoria y otra segunda de deslinde “pues en estos casos el ejercicio de una acción de deslinde, que no lleve implícita la reivindicación de lo comprendido en el perímetro deslindado carece de sentido, como también carece de eficacia y prosperabilidad la acción reivindicatoria en la que no se intente y consiga el deslinde [...]” (Sentencia de 30 de junio de 1976).

»El TS ha estimado la excepción de cosa juzgada en supuestos en los que en un primer litigio se ejercitó una pretensión reivindicatoria y en un segundo, con idéntica finalidad, se enlaza la misma con un previo deslinde, tratando de identificar lo que no fue logrado en el precedente (STS de 25 de febrero de 1984)».

En particular, los términos en los que la Audiencia Provincial de Burgos rechaza la pretensión de la actora son ciertamente fulminantes, máxime si se tiene en cuenta que —como expresa textualmente la resolución citada— la parte actora fundamentó la procedencia del deslinde en el mismo informe pericial que utilizó en el procedimiento anterior para apuntalar su acción reivindicatoria, lo que permitió al tribunal vislumbrar la identidad de *causa petendi* entre ambos procesos y abocó al fracaso a la demanda formulada.

No obstante, como decíamos, no siempre es obligado ejercitar la acción de deslinde con anterioridad o acumularla junto con la acción reivindicatoria, sino que en algunos casos, cuando de la coyuntura concreta del caso que nos ocupe se desprenda que el objeto de la *rei vindicatio* está certeramente deslindado y descrito, tal línea de actuación no será necesaria. Dicha circunstancia puede concurrir —a título meramente ejemplificativo y no exhaustivo— cuando así lo constate de forma empírica un informe pericial cumplido y bien fundamentado,¹² cuando ello se infiera de la documentación aportada a los autos,¹³ cuando se desprenda de la descripción contenida en el propio título de propiedad ostentado por el demandante¹⁴ o, simplemente, cuando así resulte de las propias circunstancias y características objetivas de la cosa reivindicada

12. *Ad exemplum*, véase la Sentencia de la Audiencia Provincial de Zamora (Sección 1a) de 16 de septiembre de 2016 (SP/SENT/874315), que da cuenta de un caso en el que un informe pericial es vital para averiguar cuál ha de ser la posición exacta en la que han de colocarse los mojones que indican la linde que divide dos fincas después de que el límite entre las mismas deviniese controvertido como consecuencia residual de un proceso de concentración parcelaria. También puede citarse, por ejemplo, la muy ilustrativa Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 18a) núm. 243/2017, de 6 de julio (recurso de apelación 334/2017), sobre la que tendremos ocasión de profundizar *ut infra* y sobre cuyo fallo influyó de forma absolutamente capital el —según la propia Audiencia— muy extenso y fundado informe pericial que los actores acompañaron a la demanda de acción reivindicatoria interpuesta contra el Ayuntamiento de Boadilla del Monte.

13. Véase la Sentencia de la Audiencia Provincial de Tarragona (Sección 3a) de 3 de noviembre de 2016 (SP/SENT/892430), en la que los magistrados rechazaron el motivo de recurso formulado por la demandada vencida en primera instancia y determinaron que no era necesario que la acción reivindicatoria interpuesta por la actora fuera precedida de una acción de deslinde, dado que de la valoración conjunta de la prueba cabía concluir que los planos obrantes en autos identificaban con absoluta precisión los límites de la cosa reivindicada.

14. *Verbi gratia*, resulta de interés la Sentencia de la Audiencia Provincial de Baleares (Sección 5a) de 24 de marzo de 2017 (SP/SENT/902874), en la que la identificación de la finca queda sobradamente probada a través de la aportación de los títulos de dominio y de algunos documentos registrales y catastrales. También juega un papel basilar, como es habitual en materia de acciones reivindicatorias y de deslinde, el informe topográfico realizado por un perito especializado.

(por ejemplo, porque ya exista un muro medianero entre dos fincas,¹⁵ porque lo reclamado sea una finca perfectamente delimitada en el plano físico-material,¹⁶ etcétera).

2.2. REQUISITOS Y NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LA ACCIÓN DE DESLINDE

Una vez hayamos valorado si resulta procedente o no interponer la correspondiente acción de deslinde, hemos de procurar esgrimirla con precisión para asegurarnos de que prospera. En el caso del derecho civil castellano, está regulada en los artículos 384-387 CC, mientras que en el derecho civil catalán la acción de deslinde queda recogida en los artículos 544-9 a 544-12 CCCat.

Como es lógico, son dos los presupuestos básicos para el ejercicio de la acción de deslinde: que concurra una situación de desconocimiento o confusión acerca del dimensionamiento de los linderos entre dos o más predios (de tal modo que no exista acuerdo sobre la línea perimetral de cada uno de ellos) y que el actor demuestre que ostenta la titularidad de uno de ellos. Así lo viene aseverando reiteradamente la jurisprudencia del Alto Tribunal, como lo demuestra la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Civil) núm. 132/2015, de 9 de marzo (RJ 2015/979):¹⁷

La facultad de deslinde está reconocida en el artículo 384 [CC], que consiste en la operación de marcar los límites entre dos o varias fincas: la acción de deslinde requiere que haya confusión de límites de forma que no se tenga conocimiento exacto de los mismos, y no es viable si las fincas están perfectamente identificadas y delimitadas. El Código Civil proporciona al juez unos criterios para decidir los conflictos de límites, en grado de subsidiariedad: en primer lugar, según los títulos, en su defecto, por la posesión (art. 385), o cualquier medio de prueba, y en último lugar, por distribución proporcional (artículos 386 y 387).

15. Esta circunstancia concurre en la Sentencia de la Audiencia Provincial de La Coruña (Sección 6a, sede de Santiago de Compostela) de 22 de junio de 2016, en la que la finca objeto de la *litis* estaba «perfectamente delimitada» por todos sus vientos mediante unos muros de perpiños y un talud.

16. Véase la Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra (Sección 3a) de 30 de enero de 2017, en la que los magistrados determinan que los locales objeto de la acción reivindicatoria quedan perfectamente identificados en el Registro de la Propiedad a través de los títulos adquisitivos del dominio, sin que exista indeterminación alguna de su situación, cabida y linderos, habida cuenta de que los inmuebles están materialmente separados, mediante paredes y tabiques, del resto de locales que colindan con estos.

17. Véanse también las sentencias del Tribunal Supremo (Sala Civil) de 14 de mayo de 2010 (RJ 2010/3698), 16 de noviembre de 2005 (RJ 2005/7634), 3 de mayo de 2004 (RJ 2004/2152), 2 de junio de 2003 (RJ 2003/4310) y 18 de abril de 1984 (RJ 1984/1953).

Sobre la misma noción incide Hualde Sánchez cuando comenta el artículo 384 CC, especificando que el requisito objetivo y reconocible que identifica el ámbito propio de la acción de deslinde y la separa de la acción reivindicatoria es, precisamente, la existencia de confusión de linderos entre las fincas, «de suerte que no se pueda tener conocimiento exacto de la línea perimetral de cada propiedad, con la consiguiente incertidumbre respecto de la aparente extensión superficial de cada una de ellas».¹⁸

En la órbita del derecho civil catalán y de manera análoga a lo ya expuesto en relación con la acción reivindicatoria, los tribunales catalanes recurren a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo a la hora de establecer los requisitos de necesario cumplimiento para que la acción de deslinde llegue a buen puerto. Por ejemplo, es demostrativa de esta tendencia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala Civil y Penal) núm. 49/2015, de 29 de julio (RJ 2015/4058), que, aunque solo trata la acción de deslinde de manera tangencial, especifica:¹⁹

En efecto, como advierte la doctrina del TS, «desde el punto de vista del derecho civil, el deslinde y el amojonamiento se puede estudiar como una de las facultades del dominio —la de exclusión— [...]» requiriendo en este último caso (acción de deslinde) «que haya confusión de límites de forma que no se tenga conocimiento exacto de los mismos, [de manera que] no es viable si las fincas están perfectamente identificadas y delimitadas... [porque] es una acción que presenta caracteres propios, aun cuando pueda ir o no unida a una reivindicatoria, y presupone confusión de límites o linderos de las fincas, no procediendo cuando los linderos están claramente identificados».

Empero, como decíamos, el demandante no solo deberá acreditar la existencia de una situación de confusión de linderos, sino que se verá obligado —como ocurre con todas las acciones de defensa del dominio— a demostrar que es el propietario de la finca que pretende deslindar, cuestión fáctica que ordinariamente deberá ser apreciada por los juzgados de primera instancia.²⁰

18. Cfr. José Javier HUALDE SÁNCHEZ, «Comentario al artículo 384 del Código civil», p. 2 y 3.

19. Con idéntico tenor, véase Pedro del POZO CARRASCOSA, Antoni VAQUER ALOY y Esteve BOSCH CAPDEVILA, *Derecho civil de Cataluña. Derechos reales*, p. 150 y 151.

20. A nivel jurídico-procesal, no podemos olvidar que la corriente jurisprudencial mayoritaria aquilata que la valoración de la prueba es una tarea que compete esencialmente a los tribunales de primera instancia, pues al ser estos los primeros que entran en contacto con la cuestión controvertida y al practicarse ante estos las pruebas de cariz no documental, como el interrogatorio de partes (art. 301 y sig. LEC), el de testigos (art. 360 y sig. LEC) y la comparecencia de los peritos en la sala (art. 347 LEC), se benefician de la ventaja de la inmediación en el acceso y el estudio de las fuentes de prueba. Consecuentemente, los tribunales de apelación y casación solo podrán entrar a revisar la valoración de la prueba efectuada por el

Respecto a la legitimación activa, corresponderá inevitablemente al propietario de la finca que ha de ser deslindada (y también a los titulares de derechos reales limitados que graven la misma y que impliquen potestades o facultades posesorias —art. 384.II CC y 544-9.2 CCCat—), mientras que la legitimación pasiva recaerá sobre el titular o los titulares de la finca colindante. En relación con este extremo y a través de una redacción ciertamente similar, los artículos 384 CC y 544-10a CCCat exigen que se cite «a los dueños de los predios colindantes» y «a los propietarios de las fincas confrontantes», respectivamente. De la simple lectura del texto de ambos preceptos podría inferirse —erróneamente— que la correcta interposición de la acción de deslinde requiere conformar un litisconsorcio pasivo necesario contra todos los propietarios de las fincas colindantes, aunque solo exista confusión o desconocimiento en relación con un linde concreto y específico.

No obstante, nada más lejos de la realidad. Como dicta la lógica más elemental y en atención al principio de economía procesal, la doctrina emanada de nuestros tribunales viene apuntalando, de forma continuada, que la legitimación pasiva tan solo reposa sobre los hombros de aquellos propietarios del predio o predios que confronten con el del actor y cuyos linderos sean confusos.²¹ Consecuentemente, por ejemplo, si solo existe incertidumbre respecto de las fincas que lindan al norte y al este del inmueble de que se trate, no se incurrirá en falta de litisconsorcio pasivo (art. 12 y 416.1.3 LEC) si no se demanda a los propietarios de los predios situados en los lindes oeste y sur de la finca.

Cabe destacar, además, que tanto la Ley hipotecaria como la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la jurisdicción voluntaria (en adelante, LJV), prevén mecanismos autónomos de deslinde, para cuya efectividad —eso sí— se requiere que los titulares afectados lleguen a un acuerdo amistoso.

En concreto, el procedimiento previsto en el artículo 200 LH es el indicado para el deslinde de fincas ya inmatriculadas en el Registro de la Propiedad, mientras que el regulado en los artículos 104-107 LJV solo resultará aplicable a fincas no inscritas en las *tabulas* registrales, tal y como se desprende del tenor literal del artículo 104 LJV.

juzgador *a quo* que no haya respetado las reglas de la sana crítica o haya incurrido en errores valorativos causados por la incoherencia, la arbitrariedad o la concatenación de razonamientos ilógicos e infundados. Véanse, por ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 11a) núm. 467/2016, de 14 de noviembre (AC 2016/1804), y el Auto del Tribunal Supremo (Sala Civil) de 24 de enero de 2018 (JUR 2018/31696, núm. de recurso 2631/2015).

21. Es el caso, por ejemplo, de la precitada Sentencia núm. 49/2015 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que, mediante la cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, especifica que la acción de deslinde interesa únicamente «a los propietarios de fincas que están en linde incierta o discutida y no a los demás». Véase también María del Pilar PÉREZ ÁLVAREZ, «La función social de la propiedad privada. Su protección jurídica», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 30-II (2014), p. 42, que cita las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1989 (RJ 1989/7844), 16 de octubre de 1990 (1990/7872) y 27 de enero de 1995 (RJ 1995/174).

Ambos mecanismos guardan semejanzas sustanciales y se diferencian esencialmente en que el primero se tramitará ante notario y luego deberá ser favorablemente calificado por el registrador, mientras que el segundo se tramitará íntegramente ante el letrado de la Administración de justicia del juzgado de primera instancia correspondiente al lugar donde esté situada la finca afectada o la mayor parte de ella (art. 105.1 LJV).

En cualquier caso, es necesario apuntalar que: *a)* según el párrafo segundo del artículo 104 LJV, el expediente de deslinde de fincas no inscritas no resulta de aplicación a inmuebles cuya titularidad corresponde a las administraciones públicas, cuyo deslinde deberá realizarse de conformidad con la legislación específica que rijan a los bienes de su clase;²² *b)* como es lógico, el inicio de uno de estos dos procedimientos de naturaleza paccionada no empecerá la posibilidad de incoar una ulterior acción judicial de deslinde en caso de que los involucrados no lleguen a un acuerdo,²³ y *c)* según vienen asentando la doctrina y la jurisprudencia, no es necesario intentar el deslinde previo a través de alguno de estos procedimientos como requisito para poder formular la acción de deslinde ante los tribunales civiles competentes.²⁴

Por último y como veremos *ut infra* cuando hablemos sobre las potestades administrativas de los ayuntamientos y otros entes locales en materia de defensa de sus bienes, advertimos de que hay que estar particularmente atentos a si el consistorio o la administración ha incoado o no un procedimiento administrativo de deslinde, puesto que el inicio de un expediente de tal naturaleza impedirá —durante todo el curso de su prosecución— que el particular afectado pueda ejercitar una acción de deslinde ante la jurisdicción ordinaria ni interponer interdictos sobre el estado posesorio de las fincas sobre las que recaiga el deslinde (art. 66 del Reglamento de bienes de las entidades locales), con las consecuencias negativas o positivas, dependiendo de nuestra posición en la *litis*, que ello pueda tener en un futuro procedimiento judicial.

22. Véanse, con carácter general, los art. 50-54 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones públicas; y, con carácter específico o sectorial, los art. 95 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas; 21 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, y 56-69 del Reglamento de bienes de las entidades locales.

23. En relación con el expediente de deslinde de la LH, el párrafo tercero del artículo 198 de la Ley hipotecaria establece textualmente: «La desestimación de la pretensión del promotor en cualquiera de los expedientes regulados en este Título no impedirá la incoación de un proceso jurisdiccional posterior con el mismo objeto que aquél». Por otro lado, del propio carácter optativo o potestativo de los procedimientos de la LJV (art. 1.2 LJV) se infiere que el inicio de uno de ellos no impedirá que, una vez se haya constatado que las partes no están dispuestas a resolver la controversia que las enfrenta de mutuo acuerdo, el interesado interponga las acciones judiciales pertinentes.

24. *Cf.* José Javier HUALDE SÁNCHEZ, «Comentario al artículo 384 del Código civil», p. 5.

3. ESTRATEGIAS COMÚNMENTE EMPLEADAS POR LOS AYUNTAMIENTOS Y ENTES LOCALES PARA FUNDAMENTAR SU DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE LOS BIENES CONTROVERTIDOS

3.1. LA INSCRIPCIÓN DE LA COSA CONTROVERTIDA EN EL INVENTARIO MUNICIPAL DE BIENES. NATURALEZA Y EFECTOS

El artículo 32 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones públicas (en adelante, LPAAPP), y el artículo 17 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de bienes de las entidades locales (en adelante, RBEL), imponen a las entidades locales la obligación de inventariar todos los bienes y derechos que conforman su patrimonio, cualesquiera que sean la naturaleza y la forma de adquisición de los mismos y realizando todas las menciones que sean precisas para facilitar su identificación, para reflejar sus características particulares y su situación jurídica y para hacer constar el destino o uso al que actualmente están siendo dedicados.

En el caso específico de las entidades locales, el RBEL establece que el inventario deberá ser autorizado por el secretario de la corporación mediando el visto bueno del alcalde-presidente (art. 32.1 RBEL) y ulteriormente será elevado ante el pleno del consistorio, que es el órgano competente para acordar su aprobación y validar las rectificaciones y comprobaciones que en él se hagan (art. 34.1 RBEL).

En todo caso, ese inventario de bienes deberá ser objeto de comprobación y revisión cada año y también cada vez que el pleno de la corporación sea objeto de renovación a través de la celebración de las correspondientes elecciones municipales (art. 33 RBEL). El Ayuntamiento queda obligado también a remitir una copia del inventario a la Administración General del Estado y a la Administración autonómica (art. 32 RBEL) cada vez que este sea rectificado o modificado.

Más allá de los pormenores de carácter meramente organizativo o administrativo, el *quid* de la cuestión reside aquí en determinar si la inclusión de un determinado bien mueble o inmueble en el inventario municipal de bienes tiene efectos jurídicos de relevancia (es decir, si tal inclusión prueba, crea o modifica algún derecho real sobre los bienes referenciados) o si, por el contrario, la inclusión de ese bien en el inventario tan solo resulta relevante en tanto permite al ayuntamiento mantener un seguimiento aproximado de aquellos bienes y derechos respecto de los que se arroga la titularidad dominical.

Pues bien, lo cierto es que tanto la doctrina como la jurisprudencia más prolija coinciden en señalar —de manera absolutamente reiterada y contundente— que nos hallamos ante el último de esos dos supuestos: el inventario municipal de bienes no prueba, ni constituye, ni modifica derecho alguno a favor de la corporación.

En este sentido, por ejemplo, puede citarse a Ballesteros Fernández, que ya en el año 2006 diferenció claramente entre los registros jurídicos (los que sí producen efectos constitutivos o declarativos de derechos) y los registros administrativos (los que no los producen), de modo que el inventario municipal de bienes quedaba subsumido en esa segunda categoría.²⁵

Descendiendo al ámbito estrictamente jurisprudencial, las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1988 (RJ/1988/7378) y 21 de mayo de 2008 (núm. recurso 28/2004) asientan la noción de que el inventario municipal es un mero registro administrativo que, por sí solo, ni prueba, ni crea, ni constituye derecho alguno en favor de la corporación,²⁶ puesto que «ningún precepto del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, ni del Reglamento de bienes de las entidades locales [...] permite concluir que el inventario tenga efectos constitutivos para el dominio público, de forma que sólo los bienes incluidos en él lo sean, o que sólo mediante su inclusión en él pueda probarse su condición de tales».

Idéntica conclusión dimana, por ejemplo, de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (Sala Contenciosa Administrativa, sede de Cáceres, Sección Primera) de 14 de febrero de 2012 (ID CENDOJ: 10037330012012100163), en la que los magistrados afirman que el inventario municipal es más bien un libro que sirve de recordatorio constante para que la corporación ejercite oportunamente las facultades que le correspondan, y precisan que la función última del inventario es «crear una apariencia de demanialidad que no prejuzga las acciones ante el orden jurisdiccional civil, que es a quien, en definitiva, compete pronunciarse sobre la definitiva propiedad de tales bienes», toda vez que «la inclusión de un bien a dicho inventario (o catálogo) no tiene carácter constitutivo, es decir, ni supone adquisición dominical alguna, ni el hecho de que no estén incluidos supone que no pueda ostentar sobre éstos la Administración algún derecho».²⁷

En resumidas cuentas, el peso específico del inventario municipal de bienes en el acervo probatorio del caso será muy débil, porque el mismo ordenamiento administrativo no le concede relevancia jurídica alguna, de tal forma que de él no dimana

25. Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Manual de Administración local*, 5a ed., Madrid, Wolters Kluwer, 2006, p. 946.

26. En el mismo sentido, véanse también las sentencias del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1978, 16 de noviembre de 1988, 2 de marzo de 1996, 2 de diciembre de 1998 y 26 de mayo de 2000, entre otras.

27. Véanse también la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (Sala Contenciosa Administrativa, Sección 1a) núm. 178/2017, de 19 de octubre, y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala Contenciosa Administrativa, sede de Málaga, Sección 2a) núm. 824/2017, de 5 de mayo.

Entre la jurisprudencia menor, véanse, por ejemplo, las sentencias de la Audiencia Provincial de Baleares (Sección 5a) de 25 de enero de 2008, de la Audiencia Provincial de Baleares (Sección 3a) de 17 de febrero de 2016 y de la Audiencia Provincial de Valencia (Sección 7a) núm. 256/2017, de 20 de junio.

ninguna clase de efecto declarativo o constitutivo ni ninguna presunción *iuris tantum* de que la propiedad de los bienes y derechos en él incluidos corresponda al ayuntamiento o a la entidad local correspondiente.

De hecho, en línea con la idea expresada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y recurriendo al siempre socorrido refranero, podríamos decir que en el inventario municipal de bienes probablemente «ni son todos los que están, ni están todos los que son», puesto que podría darse perfectamente el caso de que haya bienes o derechos que sí sean de titularidad pública y no estén incluidos en el camino, y viceversa, pueden existir bienes de titularidad privada que —en cambio— sí estén equivocadamente reseñados en el mencionado inventario como bienes de público dominio.

No obstante, siempre deberemos estar ojo avizor a las circunstancias y características propias del caso concreto, puesto que existen algunas clases especiales de bienes cuya inclusión como bienes de dominio público en un registro administrativo sí despliega ciertos efectos jurídicos vinculantes.²⁸

3.2. EL RECURSO A LOS ARCHIVOS DEL CATASTRO INMOBILIARIO

En ocasiones, los entes locales suelen apuntalar su presunto derecho de propiedad sobre un bien inmueble en el hecho de que el mismo consta inscrito a su nombre en los archivos del Catastro Inmobiliario. Empero, y tal y como ocurre con el inventario municipal de bienes, el Catastro tan solo constituye un mero registro de carácter administrativo que no crea, modifica, ni prueba titularidades dominicales.

La naturaleza únicamente administrativa del Catastro viene consagrada en los artículos 1 y 2 del Real decreto legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. En concreto, el artículo 1.1 del precitado texto legal reza:

El Catastro Inmobiliario es un *registro administrativo* dependiente del Ministerio de Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales tal y como se definen en esta ley.

28. Es el caso, por ejemplo, del artículo 18.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, que determina dos cuestiones de gran relevancia: en primer lugar, que la inclusión de un monte en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública constituye una presunción de posesión a favor de la entidad a la que el catálogo señala como propietaria, y, en segundo lugar, que como consecuencia de la inscripción del monte en el antedicho catálogo, queda además vedada para el afectado la posibilidad de ejercitar las acciones reales contempladas en el artículo 250.1.7 de la Ley de enjuiciamiento civil contra la Administración que allí aparezca como titular del monte.

Por su parte y como es comúnmente conocido, el artículo 2.1 del mismo cuerpo legal²⁹ viene a reconocer que el Catastro Inmobiliario es, principal y esencialmente, un instrumento al servicio de las necesidades recaudatorias del erario público, en tanto que permite al Ministerio de Hacienda, a la Agencia Tributaria y a las haciendas autonómicas y locales, centralizar en una única base de datos información sobre las características físicas, jurídicas y económicas de todos los bienes inmuebles repartidos por la geografía nacional, lo que facilita —a través de la fijación del valor catastral—³⁰ una base para el cálculo y la liquidación de los tributos íntimamente relacionados con la tenencia de propiedades inmobiliarias, tales como el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), la parte correspondiente del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), etcétera.

Así pues y como adelantábamos *ut supra*, está en nuestra mano desactivar, con gran facilidad, cualquier intento, por parte del ayuntamiento o del ente local correspondiente, de arrogarse la titularidad dominical sobre un bien inmueble concreto mediante la enarbolación de los datos del Catastro Inmobiliario.

La jurisprudencia viene reconociendo desde antiguo y de manera constante que el hecho de aparecer como titular catastral de un determinado bien inmueble no determina ni demuestra que la persona física o jurídica que conste como tal sea realmente el *dominus* de la finca a efectos jurídico-privados. Así, por ejemplo, podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Civil, Sección 1a) núm. 317/2007, de 21 de marzo (RJ/2006/5437), en la que el Alto Tribunal se hace eco de la doctrina jurisprudencial emanada desde antaño de dicha instancia jurisdiccional³¹ y especifica que:

[...] en ningún caso el catastro determina propiedades ni se trata de un registro dirigido a reconocer o proteger situaciones jurídico-privadas, sino de un instrumento de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración para el conocimiento por parte de ésta tanto de los datos de las fincas como de su titularidad a efectos fundamentalmente de carácter fiscal [...] manteniendo su definición tradicional como registro puramente administrativo.

29. Art. 2.1 de la Ley del Catastro Inmobiliario: «La información catastral estará al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria y de asignación equitativa de los recursos públicos, a cuyo fin el Catastro Inmobiliario colaborará con las administraciones públicas, los juzgados y tribunales y el Registro de la Propiedad para el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias. Asimismo, estará a disposición de las políticas públicas y de los ciudadanos que requieran información sobre el territorio, en los términos previstos en el título VI».

30. Artículo 22 de la Ley del Catastro Inmobiliario: «El valor catastral es el determinado objetivamente para cada bien inmueble a partir de los datos obrantes en el Catastro Inmobiliario y estará integrado por el valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones».

31. Entre otras, véanse también las siguientes sentencias de la Sala Primera del Tribunal Supremo: 4 de noviembre de 1961 (RJ 1961/13636), 23 de diciembre de 1999 (RJ 1999/9490), núm. 525/2000, de 26 de mayo (RJ 2000/3498), y núm. 317/2006, de 21 de marzo (RJ 2006/5437).

Las audiencias provinciales, como no podía ser de otro modo, siguen la corriente jurisprudencial emanada del Tribunal Supremo, como se infiere de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Asturias (Sección 7a) núm. 542/2012, de 28 de noviembre (JUR 2013/9315), en cuyo fundamento jurídico tercero se hace hincapié en que los datos catastrales no justifican por sí solos el dominio de las fincas:³²

La jurisprudencia reiteradamente viene estableciendo que la inclusión de un inmueble en el catastro, no pasa de ser un indicio de que el objeto inscrito puede pertenecer a quien figura como titular en dicho registro; y, tal indicio, unido a otras pruebas, puede llevar al convencimiento de que, efectivamente, la propiedad pertenece a dicho titular, pero no puede constituir por sí sola un justificante de dominio, ya que tal tesis conduciría a convertir a los órganos administrativos encargados de este registro en definidores del derecho de propiedad, pues el catastro sólo afecta a datos físicos nada más, no sienta ninguna presunción de posesión dominical a favor de quien en él aparece como propietario.

Tanto es así que tampoco las líneas divisorias, los límites y los puntos referenciales geográficos que constan en el Catastro no pueden servir, en aislada consideración, como medio de prueba para aquilatar la existencia de una finca determinada ni como plano de contraste para colegir donde se sitúan los límites de un bien inmueble. Así se predica en la más florida jurisprudencia en la materia, como, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Civil, Sección 1a) núm. 297/2015, de 27 de mayo, que resuelve un caso en el que el demandado-recurrente efectuó *manu militari* un deslinde unilateral de su finca sin haberse practicado una medición consensuada con la actora colindante, arrebatando a ésta una importante porción de su finca y alterando unilateral e indebidamente la información del Catastro Inmobiliario.

Sobre este extremo también resulta ilustrativa la Sentencia de la Audiencia Provincial de Segovia (Sección 1a) de 16 de abril de 2015, que resuelve esta misma problemática incardinada en el marco del ejercicio de una acción de deslinde y amojonamiento, problemática causada por la línea de actuación de la actora, que modificó unilateralmente los datos del Catastro y basó en tal modificación su informe pericial sobre la localización de los límites de la finca. En dicho caso, la pretensión del demandante no prosperó porque la parte demandada efectuó en su informe pericial un

32. En el seno de la jurisprudencia menor y a título meramente ejemplificativo, también recogen esta noción las sentencias de la Audiencia Provincial de A Coruña (Sección 3a) núm. 653/2011, de 20 de diciembre (AC 2012/253), de la Audiencia Provincial de Málaga (Sección 5a) núm. 613/2015, de 3 de diciembre (JUR 2016/83565), de la Audiencia Provincial de las Islas Baleares (Sección 5a) núm. 315/2016, de 3 de noviembre (JUR 2016/269509), de la Audiencia Provincial de Pontevedra (Sección 6a) núm. 375/2018, de 30 de julio (AC 2019/89), y de la Audiencia Provincial de Lérida (Sección 2a) núm. 208/2019 (JUR 2019/166457).

esforzado estudio del historial catastral de la finca, lo que, según la Audiencia segoviana, pone de manifiesto la escasa fiabilidad de los archivos del Catastro como prueba documental que contribuya a acreditar la titularidad del dominio y la situación de los límites de los predios colindantes litigiosos.³³

Por último, ha de ponerse de relieve —eso sí— que, aunque aisladamente los certificados de titularidad catastral no sirvan para fundamentar —*per se*— la verídica y real ostentación de la propiedad del inmueble a efectos civiles, los tribunales consideran que esos mismos certificados, en conjunción con otros materiales probatorios de diversa índole (informes periciales, pruebas testificales fiables, aportación de títulos de adquisición que permitan acreditar el tracto sucesivo, etc.), sí pueden llegar a llevar al juzgador al convencimiento de que la titularidad jurídico-privada del inmueble pertenece a aquél que consta como titular en los asientos del Catastro Inmobiliario.³⁴

33. El texto de la citada Sentencia de la Audiencia Provincial de Segovia nos permite observar no solo como nuestros tribunales dan poca relevancia a los datos catastrales, sino que también evidencia la singular importancia que en esta clase de pleitos pueden llegar a tener los informes periciales aportados a los autos por los litigantes, pues es tremendamente recomendable que estos sean lo más cumplidos que sea posible y resulta conveniente estudiar con gran detalle la documentación existente y aplicar con precisión y claridad los procedimientos técnico-científicos que correspondan: «Mientras el perito de la actora se ha limitado a plasmar sobre el terreno la proyección de las fincas catastrales, partiendo del apriorismo de entender que la línea de lajas constituye efectivamente la linde del plano catastral, la pericial de la parte demandada hace una transposición de las fincas catastrales de acuerdo con el catastro histórico al actual, para poner de relieve las diferencias entre ambos y la aparición de una nueva catastral, la 5101, lo que pone de relieve la relativa escasa fiabilidad del Catastro para acreditar la titularidad del dominio [...]. En todo caso, esta pericial [la de la demandada] ha trasladado sobre el terreno a las cinco catastrales que ocupan la zona, por lo que sin duda es más completa que la del perito de la actora, que se limita a colocar sobre el terreno las fincas catastrales de los actores, los cuales no han probado ser titulares de la cabida que las mismas incluye».

34. Así lo asienta, por ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Guadalajara (Sección 1a) núm. 67/2016, de 21 de abril (AC 2016/1521), en la que los magistrados de la Audiencia arriacense aquilatan que si bien el Catastro no atribuye titularidades, sus datos pueden ser un «elemento a valorar junto al resto del material probatorio».

3.3. LA INMATRICULACIÓN DEL BIEN CONTROVERTIDO EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD POR LA VÍA EXTRAORDINARIA DEL ARTÍCULO 206 DE LA LEY HIPOTECARIA

Según disponen tanto el artículo 36 LPAAPP³⁵ como el artículo 36 RBEL,³⁶ las corporaciones locales tienen la obligación legal de inscribir en los registros correspondientes todos aquellos bienes y derechos que les pertenezcan y sean susceptibles de inscripción, con independencia de si los mismos son de naturaleza demanial o patrimonial. Como dicta la lógica, dicho deber guarda especial relevancia en relación con los bienes inmuebles y los derechos reales, dada la importancia de la inscripción de estos en el Registro de la Propiedad.

A los efectos del presente artículo, centraremos nuestra atención en lo dispuesto en el artículo 36.3 RBEL, que contempla que en aquellos supuestos —previsiblemente residuales— en los que no exista título inscribible de dominio, queda expedita para los ayuntamientos y el resto de entes locales la posibilidad de acudir a la vía extraordinaria de inmatriculación prevista en los artículos 206 LH y 303-307 del Reglamento hipotecario.

En concreto, el mentado artículo 206 LH contempla un cauce excepcional de inmatriculación de fincas que solo puede ser empleado por las administraciones públicas y por las entidades de derecho con personalidad jurídica propia que estén vinculadas o sean dependientes de aquellas. En concreto, para poder emplear esta particular vía de inmatriculación, la Administración pública interesada ha de dar cumplimiento a toda una larga ristra de requisitos, por lo que debe aportar al Registro de la Propiedad:

35. Artículo 36 LPAAP:

1. Las administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros. No obstante, la inscripción será potestativa para las administraciones públicas en el caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria.

2. La inscripción deberá solicitarse por el órgano que haya adquirido el bien o derecho, o que haya dictado el acto o intervenido el contrato que deba constar en el registro o, en su caso, por aquél al que corresponda su administración y gestión. [...]

36. Art. 36. RBEL:

1. Las corporaciones locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, de acuerdo con lo previsto en la legislación hipotecaria.

2. Será suficiente, a tal efecto, certificación que, con relación al inventario aprobado por la respectiva corporación, expida el secretario, con el visto bueno del presidente de la corporación.

3. Si no existiera título inscribible de dominio, se estará a lo dispuesto en los artículos 206 de la Ley hipotecaria, y 303 a 307 de su Reglamento. [...]

a) El título escrito de dominio de la finca, en caso de que este exista.

b) La certificación administrativa librada por la Administración requirente (emitida después de recabar un informe previo favorable de los servicios jurídicos de la misma), en la que se dé cuenta de:

— El acto, negocio o modo a través del cual se adquirió la propiedad de la finca.

— El acuerdo del órgano administrativo competente por el que la finca quedó incluida en el inventario de bienes y derechos correspondiente; o bien la fecha del acuerdo de aprobación de la última actualización del inventario de la que resulte la inclusión de la finca en el mismo, con indicación de la referencia o el indicador que en aquél tuviere asignado.

— La descripción física, naturaleza patrimonial o demanial y destino o afectación, adscripción o reserva de la finca.

c) Certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela o parcelas catastrales que se correspondan con la descripción física y con la delimitación geográfica de la finca. En el caso de que la finca carezca de certificación catastral descriptiva y gráfica, podrá aportarse una representación gráfica georreferenciada alternativa, la cual deberá ir acompañada de un informe expedido por el Catastro y deberá corresponderse con la descripción física realizada y respetar la delimitación de los colindantes catastrales y registrales.

Como decimos, tanto la doctrina científica³⁷ como la jurisprudencia asentada por los tribunales desde antaño establecen que el artículo 206 LH constituye un medio de naturaleza excepcional y extraordinaria para lograr la intabulación de un predio en el Registro, en tanto que el citado precepto provee a las administraciones públicas de la capacidad de solicitar unilateralmente la inmatriculación de un bien inmueble.

Tanto es así que algunas resoluciones de la jurisdicción civil han llegado a calificar al cauce de inmatriculación consagrado en el artículo 206 LH como un medio «excepcional y peligroso, en cuanto concede a un participante en el tráfico jurídico el derecho de atribuirse de manera unilateral la propiedad de una finca no inscrita y sobre la que no existe documentación referente al título de adquisición de su dominio».³⁸

También el propio legislador guarda una sana actitud de escepticismo en relación con la fiabilidad de las inmatriculaciones practicadas por la vía extraordinaria del precepto que ahora nos ocupa. Así lo evidencia, por ejemplo, el tenor literal del artículo 207 LH, que establece que los terceros adquirentes de buena fe de la finca inmatriculada a través del procedimiento del artículo 206 LH no podrán beneficiarse de los efectos protectores dispensados por el artículo 34 LH hasta pasados dos años desde que tuvo lugar la inmatriculación.

37. Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Manual de Administración local*, p. 948-949.

38. Así lo asevera, textualmente, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 25a) de 9 de enero de 2001.

A los efectos de comprender de mejor modo cómo puede el particular afectado hacer frente al ayuntamiento o ente local en aquellos casos en que este se haya arrogado la titularidad del inmueble y haya procedido a su inmatriculación (o, por el contrario, para que el consistorio o ente local no caiga en el error de emplear esta vía extraordinaria y unilateral con talante apisonador), haremos referencia a algunos casos ciertamente ilustrativos que han sido dirimidos por nuestros tribunales.

En primer lugar, traemos a colación el supuesto contemplado en la Sentencia de la Audiencia Provincial de Toledo (Sección 2a) núm. 35/2004, de 28 de enero (JUR/2004/81001), en el que el Ayuntamiento de La Estrella (Toledo) ejerció las acciones declarativa y reivindicativa de dominio contra la Parroquia Católica de Nuestra Señora de la Asunción de la Estrella de la Jara.

En aquel caso, el origen del conflicto estribó en que la Parroquia de Nuestra Señora de la Asunción procedió, por la vía del artículo 206 LH (que en aquel entonces extendía el privilegio de emplear este medio de inmatriculación a la Iglesia católica),³⁹ a inmatricular a su nombre una finca conocida como «Atrio de la Iglesia» o «Prado de la Iglesia» y que venía a conformar una especie de explanada o plazuela situada entre un edificio dedicado al culto católico (perteneciente a la Parroquia de Nuestra Señora de la Asunción) y el cementerio municipal (que era titularidad del Ayuntamiento); explanada desde la cual, para más señas, se accedía tanto a la iglesia como al cementerio.

Así, inicialmente, la Parroquia solicitó al Obispado de Toledo la emisión de una certificación en la que se hizo constar que del inventario que obraba en el Obispado se desprendía «que la Parroquia de La Estrella es dueña desde tiempo inmemorial de esta finca, y careciendo de título inscrito y sin que pueda precisarse la fecha del título de adquisición», tras lo cual el registrador procedió a inscribir a favor de la Parroquia el dominio de la finca.

Ulteriormente y como corresponde en estos casos, el Ayuntamiento principió el proceso declarativo correspondiente a través de la interposición de una demanda rectora mediante la que se ejercitaban —como hemos dicho— la acción declarativa de dominio, la acción reivindicativa de dominio y la solicitud de nulidad y cancelación

39. Efectivamente, la redacción primigenia del artículo 206 LH establecía: «El Estado, la provincia, el municipio y las corporaciones de derecho público o servicios organizados que forman parte de la estructura política de aquél y *las de la Iglesia católica*, cuando carezcan del título escrito de dominio, podrán inscribir el de los bienes inmuebles que les pertenezcan mediante la oportuna certificación librada por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos [...]». La expresa mención a la Iglesia católica, que constituía un vestigio de un contexto jurídico y socioeconómico aún influenciado por las ya lejanas leyes de desamortización de Mendizábal (1836), Espartero (1841) y Madoz (1855) y que en los últimos tiempos había suscitado serias dudas acerca de su constitucionalidad (dado el carácter aconfesional de nuestro Estado —art. 16.3 CE—), fue retirada a través de la modificación operada por el artículo 1.12 de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley hipotecaria y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario.

del asiento registral inscrito a favor de la parroquia demandada, tal y como exige el artículo 38.2 LH en estos casos.

En dicha demanda, el consistorio enarboló los siguientes argumentos: que la explanada, plazuela o prado litigioso siempre había sido un bien de uso y dominio público, en cuanto facilitaba el acceso tanto a la iglesia como al cementerio municipal y dado que era encuadrable entre los inmuebles —camino, carreteras, calles, paseos, parques, etc.— que el artículo 3.1 RBEL califica de bienes de uso público y sitúa bajo la conservación y policía de la entidad local; y que la inscripción practicada por el registrador era nula de pleno derecho en tanto la certificación emitida por el Obispado de Toledo no cumplía con los requisitos exigidos por la legislación hipotecaria.

Además, llegó a sugerir —de manera supletoria— que el artículo 206 LH incurría en un vicio de inconstitucionalidad al contemplar la posibilidad de que la Iglesia católica se beneficiase del procedimiento privilegiado de inmatriculación regulado en dicho precepto, toda vez que ello podía contravenir el principio de aconfesionalidad del Estado consagrado en el artículo 16 de nuestra Constitución y el principio de igualdad contemplado en el artículo 14 de la *norma normarum*, al no extender dicho privilegio al resto de confesiones reconocidas legalmente en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia; razón por la que solicitaba al Juzgado que elevase una cuestión de inconstitucionalidad. No obstante y dado que tanto el Juzgado como la Audiencia consideraron que tal mención constituía un mero recurso retórico de la demandante —puesto que la solicitud de elevación de la cuestión de inconstitucionalidad no se incluyó en la súplica de la demanda—, ninguno de los dos órganos jurisdiccionales procedió a elevar ninguna cuestión al Tribunal Constitucional.

Finalmente, la Audiencia Provincial toledana concluyó que debía estimarse la acción declarativa interpuesta por el Ayuntamiento de La Estrella y ordenó, además, la nulidad y cancelación del asiento que tuvo acceso al registro por la vía del artículo 206 LH.

El fallo del tribunal encontró acomodo, esencialmente, en dos argumentos principales. El primero de ellos era que la certificación expedida por el Obispado de Toledo no fue archivada en inventario alguno, por lo que la veracidad de la misma no podía ser refrendada. La Audiencia dictaminó que la certificación con base en la cual se practicó la inmatriculación quedaba «huera de habilidad probatoria suficiente para ratificar la veracidad de una certificación que fue emitida sin archivo que la refrendara, y por ello jurídicamente incapaz de cubrir el requisito exigido en el art. 206 LH». Consecuentemente, la inscripción de la finca —de conformidad con lo dispuesto por los artículos 30 y 2 LH— debía de ser cancelada, dado que la misma inscripción emanaba de un título esencialmente nulo y sin la veracidad material y formal exigida por la norma hipotecaria.

El segundo de los argumentos hacía referencia a que el ayuntamiento demandante había conseguido demostrar, a través de la aportación de diversos documentos, que la finca-plazuela controvertida había sido comúnmente empleada por los vecinos

de la localidad, dado que servía de acceso tanto a la iglesia como al cementerio municipal colindante. Quedó, además, sobradamente apuntalado que el Ayuntamiento había efectuado múltiples actos acreditativos del dominio sobre la plazuela, glorietta o prado, como, por ejemplo, la colocación de alumbrado público por parte del Ayuntamiento.

Otro caso que resulta tremendamente ilustrativo es el dirimido por la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 18) núm. 243/2017, de 6 de julio (recurso de apelación núm. 334/2017), en el que los titulares de una finca rústica se vieron obligados a ejercitar la acción reivindicatoria de dominio contra el Ayuntamiento de Boadilla del Monte (Madrid), puesto que el consistorio había procedido a inscribir en el Registro —por la vía del art. 206 LH— una serie de fincas que se identificaban con diversos caminos que transcurrían por el interior de la finca rústica titularidad de los particulares demandantes y que en realidad formaban parte integral de la misma.

En el seno del procedimiento declarativo, el Ayuntamiento de Boadilla del Monte esgrimió, entre otros argumentos, que los caminos habían sido empleados «desde tiempo inmemorial» (atención a esta expresión, cuyas implicaciones estudiaremos en el siguiente apartado de este artículo) por los vecinos de la localidad para transitar entre Boadilla del Monte y otros municipios cercanos.

Empero, tanto el Juzgado de Primera Instancia como la Audiencia Provincial capitalina desecharon los argumentos enarbolados por el Ayuntamiento, puesto que ambos órganos jurisdiccionales consideraron que el cambio de titularidad catastral y la inscripción registral por la vía del artículo 206 LH (ambas actuaciones efectuadas prácticamente en los prolegómenos del inicio de la *litis*) no bastaban para enervar el hecho de que el Ayuntamiento no fue capaz de acreditar la realización de ninguna actuación fáctica ni jurídica sobre los caminos hasta unos pocos años antes del inicio de la *litis*.

La Audiencia asevera que el Ayuntamiento comenzó a arrogarse la titularidad de los caminos en el año 2007 y que a partir de entonces comienza a ejecutar actos tendentes a colmar, *contra factum*, su pretendida condición de titular de los caminos:

La recurrente funda su primer motivo de recurso, fundamento tercero del mismo, haciendo supuesto de la cuestión al afirmar que «desde tiempo inmemorial» los caminos han sido utilizados por los vecinos como paso entre distintas localidades y que los demandantes no lo han impedido hasta el año 2013, ignorando esta Sala el fundamento de tales afirmaciones [...], sin que por tanto conste acreditada la pretendida posesión o uso inmemorial de tales caminos, que siempre se han encontrado en el interior de la finca registral 643, nunca inventariados a favor del municipio y nunca inscritos sino hasta 2014 y por la vía del art. 206 LH, con las limitaciones que de ello se derivan.

En concreto, los magistrados de la Audiencia Provincial concluyen que de la prueba documental y testifical practicada⁴⁰ solo cabe inferir que el consistorio municipal tan solo empezó a realizar actos a título de dueño sobre los caminos tras la finalización de un expediente de subsanación de discrepancias catastrales y procedió algún tiempo después a la inscripción de los caminos en el Registro por la vía del artículo 206 LH, sin que ello resulte suficiente para adjudicar al consistorio la condición de *dominus* de los caminos controvertidos, pues es evidente que la inscripción *ex* artículo 206 LH no puede convalidar la inequívoca conclusión a la que lleva el análisis del resto de pruebas y de las circunstancias históricas de la finca:

Ha de partirse de la consideración contenida en la sentencia recurrida de que el primer acto por el que el Ayuntamiento se arroga la titularidad pública de los caminos «desde tiempo inmemorial» lo es en 2007 como consecuencia del expediente de subsanación de discrepancias catastrales, nunca antes, y desde esa fecha se inician las gestiones posteriores, con inclusión en el inventario de bienes municipales, que culminan con la inmatriculación de los caminos como fincas independientes y distintas de la finca [titularidad de los actores] sin que conste actuación alguna anterior por su parte, ni fáctica ni jurídica, es más, sin que tan siquiera conste actuación alguna de conservación de tales caminos nunca. Y además no puede sino reiterarse la fundamentación contenida en la sentencia de instancia en relación con el valor probatorio de los datos catastrales, únicamente valorables en relación con el resto de las pruebas aportadas en tanto que no determinan presunción judicial alguna limitando sus efectos al ámbito administrativo, no pudiendo obviarse que la cuestión que se debate es la titularidad civil dominical y no meramente administrativa.

Ha de destacarse, además, que esta sentencia pone de relieve la importancia capital que en esta clase de litigios pueden tener los informes periciales aportados por las

40. Debemos de poner el foco en que, a la hora de analizar las pruebas testificales practicadas durante el decurso del proceso, la Audiencia Provincial de Madrid otorga una gran importancia a la calidad —y no a la mera cantidad— de las declaraciones realizadas por los testigos propuestos por las partes; indica además que: *a*) que algunos vecinos paseen ocasionalmente por los caminos no implica que los mismos sean titularidad del ayuntamiento y *b*) que ha de tenerse particularmente en cuenta el testimonio de aquellas personas que han tenido un íntimo y reiterado contacto con la finca litigiosa por llevar décadas trabajando en la misma y vigilando los caminos por cuenta de los propietarios del predio: «Siendo así que en relación con tal testifical lo importante no es el número de testigos que afirmen un hecho sino la relación con ese hecho y la razón de su ciencia o conocimiento, sin que el hecho de que algunos vecinos paseen en alguna ocasión por alguno de tales caminos implique la titularidad dominical del camino a favor del municipio en que habitan cuando además tal testimonio se enfrenta con el de las personas que han trabajado en esas fincas y han vigilado esos caminos no por cuenta del Ayuntamiento, sino de la propiedad de la finca y conocen de ello desde hace decenios [...]».

partes. Más específicamente, destaca la importancia capital que la Audiencia Provincial concede en sus razonamientos al «muy extenso y fundado informe pericial» que los actores acompañaron a la demanda rectora interpuesta contra el Ayuntamiento de Boadilla del Monte. En este sentido, no podemos cejar en nuestro empeño de advertir al lector acerca de que un informe pericial topográfico que estudie detalladamente el origen, el mantenimiento, las características y los límites de la finca litigiosa a lo largo del tiempo, puede resultar absolutamente crucial para la defensa de los intereses de la parte a la que representemos.

Por último, antes de dejar atrás la problemática suscitada por el artículo 206 LH, queremos hacer una breve reseña de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Almería (Sección 1a) núm. 368/2013, de 30 de diciembre, en la que el uso irreflexivo del cauce extraordinario previsto en el artículo 206 LH por parte del Ayuntamiento de El Ejido (Almería) acabó dando origen a una situación de doble inmatriculación que hubo de resolverse ante los tribunales.

En este caso, la actora —de nacionalidad alemana y propietaria de una finca sita en El Ejido— ejerció las acciones declarativa y reivindicatoria de dominio en relación con una parte de su finca de la que se había apropiado el consistorio municipal y que este cedió —junto con otros terrenos colindantes— a la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, que construyó allí un colegio público denominado Punta Encinas.

A los efectos de lo que ahora nos interesa y yendo al fondo del asunto, la Audiencia Provincial almeriense detectó la concurrencia de una situación de doble inmatriculación y afirmó —a la vista de la jurisprudencia más prolija— que en tales casos las dos inmatriculaciones efectuadas a favor de distintos titulares registrales quedan neutralizadas, puesto que la coexistencia de dos inscripciones relativas a la misma finca quiebra los principios rectores del sistema registral y debe acudir a las reglas de derecho civil «puro» (sic), pues es obligación de los tribunales dirimir qué inscripción debe de prevalecer por haberse realizado con mejor condición.

Finalmente, la Audiencia Provincial de Almería consideró que el título de la actora ostentaba mejor condición, puesto que traía causa de una inscripción inicial practicada a finales del siglo XIX y cuya permanencia en los asientos registrales se había mantenido en el tiempo: los asientos registrales correspondientes a la inscripción de la actora describían perfectamente los linderos y las segregaciones practicadas, e identificaban minuciosamente el tracto sucesivo que conectaba a todos los propietarios de la finca desde su inmatriculación originaria hasta la inscripción de la actora como titular de la misma. Ello contrastaba, innegablemente, con el parco y endeble sostén de la inmatriculación efectuada por el Ayuntamiento de El Ejido mediante el artículo 206 LH, que se basaba únicamente en las certificaciones administrativas expedidas por el consistorio y en una supuesta «posesión inmemorial» que no quedó acreditada en autos.

Así, toda vez que sobre aquel trozo concreto de la finca se había construido parte de un colegio público gestionado por la Consejería de Educación de la Junta de

Andalucía y habida cuenta de que era imposible restituir a la actora el dominio sobre el mismo, la Audiencia ratificó el fallo dictado en primera instancia, que estimaba cumplidos los requisitos de la institución de la accesión invertida (art. 361 CC) y condenaba a las demandadas a indemnizar a la demandante por el valor de la parte del terreno que fue usurpada por el consistorio.

En suma y a la vista de todos los supuestos que hemos estudiado en este apartado, lo que resulta evidente es que el artículo 206 LH no supone ni puede suponer un medio a través del cual los ayuntamientos y entes locales puedan colmar subrepticamente un inexistente dominio del bien inmueble de que se trate. La inscripción registral no es un modo de adquirir la propiedad, sino un mecanismo de seguridad jurídica preventiva que permite asegurar con mayor firmeza derechos reales ya previamente adquiridos.⁴¹

En cualquier caso y como es lógico, la verdad extrarregistral es la que ha de prevalecer siempre sobre la constancia tabular registral, puesto que así lo enuncian los preceptos de la Ley hipotecaria, cuyo artículo 33 establece que «la inscripción no convalida los actos o contratos que sean nulos conforme a las leyes». A su vez, el artículo 39 del mismo cuerpo legal asienta que se entiende por inexactitud del Registro «todo desacuerdo que en orden a los derechos inscribibles exista entre el Registro y la realidad jurídica extrarregistral». Así lo establece también la jurisprudencia de nuestros tribunales, como se infiere de la redacción literal de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Civil) núm. 111/2000, de 15 de febrero (RJ 2000/805), en la que se aquilata la prioridad de la realidad extrarregistral sobre la realidad registral:⁴²

[...] cuando hubiera incluso que partirse entre la contradicción entre la realidad registral y extrarregistral y, pese a que la primera tiene a su favor tal principio de exactitud, ello no puede conducir siempre a su tiempo jurídico, porque si la realidad extrarregistral se acredita en debida forma, ésta es la que ha de prevalecer sobre aquélla al reposar sobre algo real y positivo que la norma debe proteger.

41. En este sentido, véanse las sentencias del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 1988 (RJ 1988/9323), 26 de octubre de 1899 y 9 de octubre de 1929, entre otras; así como las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala Civil y Penal) núm. 8/2010, de 12 de marzo (RJ 2010/2729), y núm. 11/2009, de 19 de mayo (ID CENDOJ: 15030310012009100009).

42. Con idéntico tenor, véanse también, *inter alia*, las sentencias del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1960 (RJ 1960/921), 26 de marzo de 1960 (RJ 1960/1656), 8 de febrero de 1961 (RJ 1961/912), 31 de enero de 1963 (RJ 1963/882), 31 de octubre de 1989 (RJ 1989/7035), 18 de julio de 1990 (RJ 1990/5949), 12 de marzo de 1991 (RJ 1991/2218), 11 de junio de 1991 (RJ 1991/4440) y 5 de noviembre de 1992 (RJ 1992/9419).

3.4. EL EXÓTICO CASO DE LA «USUCAPIÓN POR USO INMEMORIAL». POSIBLE PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE SERVIDUMBRES DE PASO: UN VIAJE AL PASADO REMOTO DE MANOS DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DEL CÓDIGO CIVIL Y DE LA LEGISLACIÓN CATALANA ANTERIOR A LA LEY 22/2001, DE 31 DE DICIEMBRE, DE REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE SUPERFICIE, DE SERVIDUMBRE Y DE ADQUISICIÓN VOLUNTARIA O PREFERENTE

En ocasiones y como maniobra preventiva, los ayuntamientos suelen hacer referencia a que el consistorio municipal ha disfrutado del uso de la cosa reivindicada «desde tiempo inmemorial», y fundamentan tal argumento en los testimonios de los ciudadanos más ancianos y venerables del lugar.

Como deducirá el lector, tal afirmación va dirigida a apuntalar una posible aprehensión de la propiedad del bien por parte del ayuntamiento a través de la vía de la usucapión o prescripción adquisitiva. No cabe duda alguna de que las administraciones públicas —y, entre ellas, los ayuntamientos y otros entes de la Administración local— pueden adquirir la titularidad de bienes muebles e inmuebles mediante la institución de la usucapión, pues dicha posibilidad viene consagrada, entre otros, en los artículos 15^d⁴³ y 22⁴⁴ de la Ley de patrimonio de las administraciones públicas y 10^d⁴⁵ y 14.1⁴⁶ del Reglamento de bienes de las entidades locales.

Es necesario destacar que tanto el artículo 22 de la Ley de patrimonio de las administraciones públicas como el artículo 14.1 del Reglamento de bienes de las entidades locales sujetan la prescripción adquisitiva favorable a los ayuntamientos y entes locales, a los requisitos y presupuestos regulados en las leyes comunes y, por tanto, a lo previsto en el Código civil y en los ordenamientos jurídico-civiles forales o especiales que, en su caso, resulten de aplicación.

Consecuentemente, las administraciones locales pueden haberse convertido en propietarias del bien controvertido siempre y cuando puedan acreditar haber ostentado la posesión *ad usucapionem* sobre este durante los términos previstos en las leyes

43. Art. 15^d de la Ley de patrimonio de las administraciones públicas: «Las Administraciones públicas podrán adquirir bienes y derechos por cualquiera de los modos previstos en el ordenamiento jurídico, y en particular, por los siguientes: [...] d) Por prescripción».

44. Art. 22 de la Ley de patrimonio de las administraciones públicas: «Las administraciones públicas podrán adquirir bienes por prescripción con arreglo a lo establecido en el Código civil y en las leyes especiales». Tanto este precepto como el art. 15^d del mismo cuerpo legal resultan de plena aplicación a las administraciones locales, en virtud de la relación de artículos contenida en el apartado segundo de la disposición final segunda de la Ley de patrimonio de las administraciones públicas.

45. Art. 10 RBEL: «Las corporaciones locales pueden adquirir bienes y derechos: [...] d) Por prescripción. [...]».

46. Art. 14 RBEL: «1. Las entidades locales prescribirán a su favor con arreglo a las leyes comunes, sin perjuicio de lo establecido en disposiciones especiales. [...]».

civiles. En el caso específico de Cataluña, como es comúnmente conocido, el artículo 531-27 CCCat establece que dicha posesión para usucapir debe mantenerse durante un plazo de tres años para los bienes muebles y uno de veinte años para los inmuebles.

En este ámbito es preciso citar la Sentencia de la Audiencia Provincial de Baleares (Sección 4a) núm. 342/2017, de 31 de octubre, que dirimió una acción reivindicatoria interpuesta por un particular contra el Ayuntamiento de Ses Salines (Mallorca) en relación con un camino que había sido construido por el actor y su familia a mediados del siglo xx y sobre el cual posteriormente el Ayuntamiento se arrogó facultades dominicales, e incluso llegó a asfaltarlo sin contar con el permiso de su verdadero titular.

En dicho pleito, la corporación municipal desplegó una estrategia que podría definirse como errática y que acabó sirviendo en bandeja de plata al actor la estimación íntegra de su demanda. Así, el Ayuntamiento afirmó en su contestación a la demanda que el actor había perdido la primigenia titularidad del camino porque el Ayuntamiento había adquirido la propiedad del mismo por usucapión, pero —extrañamente— no formuló reconvencción alguna frente al actor.

Tan arriesgada afirmación acabó jugando en su contra, puesto que tanto el Juzgado de Primera Instancia Número 3 de Manacor como la Audiencia Provincial balear consideraron que el Ayuntamiento había incurrido en un inequívoco acto propio: en un primer momento, la corporación municipal reconoció expresamente que el actor había sido el titular del camino antes de la «presunta» usucapión, sin que el consistorio fuese después capaz de demostrar de manera cumplida y fehaciente que dicha usucapión había tenido lugar, de lo que necesariamente se deducía que el derecho de propiedad del demandante no se había extinguido por prescripción adquisitiva y continuaba plenamente vigente.⁴⁷

En otro orden de cosas, también existe la remota posibilidad de que el ayuntamiento alegue, en relación con determinadas fincas o caminos, la presunta adquisición de una servidumbre de paso sobre la cosa reivindicada con base en el «uso inmemorial» de la misma. Centraremos nuestros esfuerzos en la servidumbre de paso por ser esta la más habitual y la que, con generalidad, suele plantear una restricción más directa y tangible de las facultades del dominio.

47. Dicho sea de paso, recomendamos efusivamente la lectura de esta resolución, en tanto que su tenor literal evidencia la capital importancia que tiene la prueba testifical en esta clase de litigios. En concreto, la Audiencia Provincial balear, mediante cita de la sentencia dictada en primera instancia, destacó: «Es decir, que los testigos de más edad, ambos, manifestaron sin dudas que el camino fue realizado por el demandante y su familia y que éstos lo utilizaban con una clara finalidad, sin perjuicio de que, por mera tolerancia, se permitiera igualmente el paso, en principio, a los vecinos del pueblo, situación que, como es lógico, cambió notablemente tras asfaltarse el camino, entre 2002 y 2005 (la fecha exacta no se concretó en el juicio), incrementándose el paso de vehículos particulares sin autorización ni consentimiento, lo cual motivaría la reclamación del actor ante el Ayuntamiento ya mediante escrito de marzo de 2011 [...]».

Como es sabido, el Código civil no permite la adquisición de servidumbres de paso discontinuas y/o no aparentes por prescripción adquisitiva con base en lo dispuesto en el artículo 539 del citado cuerpo legal y siendo esta una constante en la legislación castellana, al menos desde la redacción de *Las Siete Partidas* de Alfonso X el Sabio⁴⁸ (nótese, no obstante, que la mayoría de ordenamientos jurídico-civiles especiales o forales sí contemplan expresamente la posibilidad de que las servidumbres de paso sean objeto de adquisición por transcurso de tiempo).⁴⁹

Siguiendo con lo establecido por la legislación civil castellana y habida cuenta de que las servidumbres de paso son discontinuas por naturaleza —puesto que no cumplen con el requisito o la característica de uso incesante sin la intervención del hombre—, tanto los particulares como la Administración verían barrada la posibilidad de adquirir una servidumbre de paso mediante usucapión. Precisamente, esta afirmación ha venido siendo sostenida por el Tribunal Supremo desde hace largo tiempo,⁵⁰ como se desprende de, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 4 de junio de 1977, 3 de julio de 1996, 4 de junio de 1997, 6 de diciembre de 1985 y 21 de octubre de 1987, y, más recientemente, por la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 343/2008, de 16 de mayo.⁵¹

48. En este sentido, la Ley xv, título xxi, de la Partida iii, bajo la rúbrica «En qué manera se gana la servidumbre por uso de luengo tiempo», establecía que algunas servidumbres, como la de aguas o la de luces y vistas, sí eran susceptibles de usucapión, y luego precisaba: «Mas las otras servidumbres de que se ayudan los homes para aprovechar et labrar sus heredades et sus edeficios, que non usan dellas cada dia, mas á las veces et con fecho, así como senda, ó carrera, ó via que hoviese en herdat de su vecino ó en agua que veniese una vez en la semana, ó en el mes ó en el año et non cada dia, tales servidumbres como estas et las otras semejantes dellas non se podrien ganar por el tiempo sobredicho, ante decimos que qui las quisiera haber por esta razon, que ha meester que hayan usado dellas ellos ó aquellos de quien las hobieron tanto tiempo que non se puedan acordar los homes quanto ha que lo comenzaron á usar».

49. Es el caso de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia, cuyos artículos 82.1 y 88 disponen explícitamente que la servidumbre de paso puede ser objeto de adquisición por vía de usucapión siempre y cuando el usucapiente mantenga su posesión pública, pacífica e ininterrumpida durante el plazo de veinte años. Idéntica noción consagra el artículo 14.1 de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de derecho civil vasco. También el Código del derecho foral de Aragón, en sus artículos 568 y 569, prevé la posibilidad de usucapir tanto las servidumbres aparentes como las no aparentes, pero niega —eso sí— que las servidumbres negativas puedan constituirse por prescripción adquisitiva (art. 567.1 de dicho cuerpo legal); y, por último, la Ley 397 de la Compilación navarra establece que podrán ser usucapidas las servidumbres positivas (entre las que se contaría la servidumbre de paso), las servidumbres negativas aparentes y las servidumbres negativas no aparentes.

50. Entre la jurisprudencia menor pueden citarse, por ejemplo, las sentencias de la Audiencia Provincial de Jaén (Sección 1a) núm. 195/2007, de 6 de septiembre (JUR 2008/51584), de la Audiencia Provincial de Cádiz (Sección 8a) núm. 405/2003, de 12 de diciembre (AC 2004/27), de la Audiencia Provincial de Ávila núm. 90/2000, de 14 de marzo (JUR 2001/941), y de la Audiencia Provincial de Ourense de 30 de diciembre de 1995 (AC 1995/2474).

51. Esta última establece en su fundamento jurídico tercero: «Las restricciones históricas a la *usucapio servitudis* [usucapión de la servidumbre] han cristalizado en el Código civil en la imposibilidad de

Del mismo modo y haciéndolo extensivo a toda clase de servidumbres, el Código civil de Cataluña excluye la usucapión como modo de adquirir servidumbres sobre propiedades ajenas (art. 566-2.4 CCCat). Tal y como ponen de manifiesto Del Pozo Carrascosa *et alii*,⁵² durante la larga evolución de la tradición jurídica catalana ha sido una constante la imposibilidad de adquirir servidumbres por vía de usucapión.⁵³

De hecho, el artículo 283 de la Compilación del derecho civil especial de Cataluña de 1960 ya impedía la constitución por usucapión de la inmensa mayoría de las servidumbres, aunque sin incluir explícitamente en dicho listado a la servidumbre de paso.

Ítem más: en el mismo texto legal, el artículo 343 establecía que las servidumbres discontinuas —entre las que se incluyen, como hemos visto *ut supra*, las servidumbres de paso— podrán «adquirirse por usucapión inmemorial», y se especifica que «tendrá ésta lugar cuando la actual generación, ni por sí misma ni por tradición de la anterior, haya conocido otro estado de cosa». Idéntica redacción mantuvo ulte-

adquirir las servidumbres no aparentes y las discontinuas mediante prescripción, y en el mandato de que sólo pueden adquirirse en virtud de título. La servidumbre de paso, al gozar del carácter de discontinua, sólo puede adquirirse, pues, en virtud de título, y a falta de éste, por la escritura de reconocimiento del dueño del predio sirviente, o por una sentencia firme (art. 539 y 540 CC y SSTs de 22 de junio de 1980, 23 de julio de 1995, 5 de marzo de 1993, 30 de abril de 1993, 13 de octubre de 2006, 24 de octubre de 2006).

»Se exceptúan, sin embargo, los supuestos de constitución por signo aparente por disposición del padre de familia (*v. gr.* STS de 18 de enero de 1992 y, más recientemente, STS de 20 de diciembre de 2005), y de prescripción inmemorial consumada antes de la vigencia del CC en virtud de lo dispuesto en la DT primera (SSTs de 14 de noviembre de 1961, 12 de junio de 1965, 4 de junio de 1977, 15 de febrero de 1898 y 16 de diciembre de 2004), siempre que el carácter inmemorial del uso de la servidumbre se haya formado antes de la vigencia del CC y derive de no ser posible determinar un punto inicial, pues, como dice la Partida 3.31.15, «ha menester que haya usado de ellas, ellos, o aquellos de quienes las hubieron, tanto tiempo de que no se puedan acordar los hombres, cuánto ha que lo comenzaron a usar».

52. Véase Pedro del POZO CARRASCOSA, Antoni VAQUER ALOY y Esteve BOSCH CAPDEVILA, *Derecho civil de Cataluña. Derechos reales*, p. 427-428. Los autores entienden que tal prohibición encuentra su fundamento en dos razones principales: la primera es que la servidumbre no es un derecho posesorio, por lo que —*stricto sensu*— no se cumpliría uno de los requisitos necesarios para la usucapión, al no poder concurrir nunca la posesión *ad usucapionem*. En segundo lugar, traen a colación un argumento de lógica extrajurídica, puesto que en la realidad de los hechos resulta una tarea harto ardua aquilatar si se está dando la posesión *ad usucapionem* de una servidumbre o si, por el contrario, el propietario de la finca está simplemente tolerando que su vecino use la misma puntualmente para, por ejemplo, acceder con mayor facilidad y menor riesgo a un punto determinado de su propia finca, o para recolectar más rápidamente la cosecha, etc.

53. Con la notable excepción constituida por la Ley 13/1990, de 9 de julio, de la acción negatoria, inmisiones, servidumbres y relaciones de vecindad, cuyos artículos 6 y 11 sí posibilitaban la prescripción adquisitiva de las servidumbres durante la vigencia de dicho precepto, que entró en vigor —junto con el resto de la ley— el 7 de agosto de 1990 y quedó derogado en virtud de la promulgación de la Ley 22/2001, de 31 de diciembre, de regulación de los derechos de superficie, de servidumbre y de adquisición voluntaria o preferente.

riormente la Compilación catalana de 1984, lo que posibilitó —durante la vigencia de ambos cuerpos normativos— la usucapión inmemorial de servidumbres de paso.

Así lo atestigua la Sentencia de la Audiencia Provincial de Tarragona (Sección 3a) de 8 de mayo de 2002 (JUR/2002/207439), mediante la cual el tribunal desestimó la acción negatoria interpuesta por el demandante al concluir que la prueba practicada apuntaba inequívocamente a que el sendero en relación con el cual se ejercitaba la acción había sido utilizado como camino de acceso a las fincas del demandado «desde toda la vida» y consideraba que el demandado había adquirido la titularidad de una servidumbre de paso discontinua por usucapión inmemorial bajo la vigencia del artículo 343 de la Compilación de derecho civil especial de Cataluña.

Efectivamente, como vemos, existe una excepción a la prohibición de adquisición de servidumbres de paso por usucapión impuesta por el artículo 539 del Código civil y por el artículo 566-2.4 del Código civil de Cataluña: la usucapión inmemorial.⁵⁴ En el marco de la legislación común, esta posibilidad encuentra apoyo en la disposición transitoria primera del Código civil, que establece que «se regirán por la legislación anterior al Código los derechos nacidos, según ella, de hechos realizados bajo su régimen, aunque el Código los regule de otro modo o no los reconozca». En el ámbito de la legislación especial catalana, dicha posibilidad existe en virtud de lo dispuesto por la normativa civil anterior a la promulgación de la Ley 22/2001, de 31 de diciembre, de regulación de los derechos de superficie, de servidumbre y de adquisición voluntaria o preferente, puesto que esta (es decir, las compilaciones de 1960 y 1984 y la Ley 13/1990, de 9 de julio) permitía la usucapión inmemorial de servidumbres de paso.

Consecuentemente, la Administración local puede estudiar la posibilidad de echar mano de esta figura para conservar el uso público de aquellos caminos que previsiblemente puedan ser o hayan sido objeto de un acción reivindicatoria o negatoria formulada por aquel particular que demuestre ser propietario del camino o que simplemente se arroge la titularidad del mismo.

Sin embargo y al albur de la ordinaria distribución de la carga de la prueba (art. 217 LEC), es evidente que articular un arsenal probatorio que permita demostrar la concurrencia de una usucapión inmemorial no será tarea sencilla. Implicará, sin duda, el recurso a la prueba documental y testifical —cuanto más antigua sea la documental y cuanto más anciano el interrogado, mejor—⁵⁵ y deberá considerarse

54. Para disipar cualquier duda que aún pudiese restar sobre la posibilidad de la usucapión inmemorial y para vislumbrar la cuestión desde un prisma distinto a la visión meramente iusprivatista de la problemática, podemos acudir al artículo de J. PONCE SOLÉ, «Algunas consideraciones jurídicas sobre los caminos de uso público y titularidad municipal», *Quaderns de Dret Local*, núm. 15 (octubre 2007), p. 33.

55. De hecho y en este sentido, Cerdeira Bravo de Mansilla puso de manifiesto, tras analizar pormenorizadamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia, que nuestros tribunales suelen dar gran importancia a la denominada *prueba testifical de dos generaciones*. Esto es, que para demostrar la

seriamente si resulta oportuno recabar la opinión de un perito experto que permita traer al terreno de juego otras evidencias que apuntalen la existencia de la servidumbre de paso.

Lo mismo resultará de aplicación para el particular afectado por la alegación del Ayuntamiento, que deberá dirigir sus esfuerzos probatorios a demostrar que la finca o camino es de su propiedad y a evidenciar, con las bases más sólidas que sean posibles, que si sus vecinos y otros lugareños de la población empleaban ocasionalmente el camino, era por mor de la simple tolerancia del actual propietario y de los que en tal condición le precedieron, sin que concurriese jamás la posesión *ad usucapionem* necesaria para que el Ayuntamiento se hiciese con la titularidad de la servidumbre.

En cualquier caso, toda vez que la prueba de la usucapción inmemorial exige retrotraerse a un pasado más o menos remoto (en el caso de la legislación castellana, deberemos remontarnos a fechas anteriores a 1889, año de entrada en vigor del Código civil) y toda vez que probar hechos del pasado lejano es —lógicamente— mucho más difícil que probar hechos actuales o circunscritos al pasado cercano, creemos obvio que, en la mayoría de las ocasiones, la alusión a la «usucapción inmemorial» no pasará de ser un simple recurso retórico del que el Ayuntamiento se sirva para intentar conseguir la desestimación de la acción reivindicatoria o negatoria enarbolada por el particular y el reconocimiento del derecho al uso público del camino.

Ese es precisamente el caso de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Toledo de 15 de septiembre de 1993 (AC/1993/1775), en el que el ayuntamiento demandado esgrimió, como argumento defensivo, la usucapción inmemorial de una servidumbre de paso sobre la franja de terreno reivindicada por el actor. No obstante, la Audiencia Provincial toledana no acogió favorablemente la tesis del consistorio y rechazó que hubiese quedado demostrada la concurrencia de esa usucapción inmemorial, por lo que confirmó el fallo de la sentencia de instancia, que había estimado íntegramente la acción reivindicatoria ejercitada por el demandante.⁵⁶

existencia de una posesión *ad usucapionem* de carácter inmemorial, deberá contarse, idealmente, con el testimonio de una serie de testigos «sin tacha, suficientes en número y aptos por su edad —normalmente los más viejos del lugar— (de 55 años o más, suele decir nuestro TS)» que deberán ofrecer un doble testimonio: primero, deberán reconocer que, hasta donde alcanza su memoria, aquella posesión ha permanecido siempre persistente e invariable; y, en segundo lugar, tendrán que manifestar que no habían oído cosa distinta de labios de sus mayores o ancianos. A través de ese testimonio directo de primer grado y de ese testimonio indirecto o «de oídas», podría quedar demostrado que la posesión *ad usucapionem* de que se trate se remonta al pasado remoto y se interna en las brumas de los tiempos, por lo que su origen queda fuera del alcance de la memoria de los vivos. Guillermo CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, «Usucapción de la servidumbre de paso en nuestro derecho común», *Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial*, núm. 7 (2001), p. 461.

56. Textualmente, la resolución citada, tras reconocer que los ayuntamientos —como cualquier otro particular— están en disposición de beneficiarse del juego de la prescripción adquisitiva de derechos reales de conformidad con lo dispuesto en las normas jurídico-civiles, y una vez expone que el artículo 539 CC impide ordinariamente la usucapción de servidumbres de paso, matiza: «[...] la jurisprudencia admite que

4. PRERROGATIVAS EXORBITANTES DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN RELACIÓN CON SUS BIENES: POTESTADES DE INVESTIGACIÓN, DESLINDE, *INTERDICTUM PROPRIUM* Y DESAHUCIO ADMINISTRATIVO

De conformidad con el artículo 4.1*d* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), los municipios ostentan la potestad expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes. En el ámbito reglamentario, el artículo 44 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de bienes de las entidades locales, también reseña que corresponden a los municipios (y a las provincias e islas) las antedichas potestades de investigación, deslinde, recuperación de oficio y desahucio administrativo.

Tales potestades o facultades no son sino la manifestación positivizada del principio de autotutela administrativa,⁵⁷ en virtud del cual el ordenamiento jurídico español otorga a la Administración una posición privilegiada con respecto a los particulares: esta puede —en determinadas ocasiones— crear, modificar o extinguir actos y situaciones jurídicas de forma unilateral y en virtud de su propia autoridad, sin necesidad de la intervención de un tercero o de los órganos jurisdiccionales. Contrariamente, los particulares o administrados generalmente necesitan de la heterotutela de los órganos jurisdiccionales o de instituciones arbitrales para crear, modificar, extinguir y realizar situaciones jurídicas sin la aquiescencia de su contraparte.

las servidumbres de paso adquiridas por prescripción inmemorial antes de la vigencia del Código civil deben respetarse tras su entrada en vigor por el juego de la disposición transitoria primera del mismo cuerpo legal, al tratarse de derecho nacido bajo el régimen de la legislación anterior (así, SS. 14-11-1961 y 15-2-1989), pero en el caso que nos ocupa la referencia al “tiempo inmemorial” por parte del Ayuntamiento demandado no ha pasado de ser un mero recurso retórico, desprovisto de cualquier probanza sólida, y que da al traste con cualquier intento de sustentar la existencia de una servidumbre de paso por la finca del actor».

57. Así lo pone de manifiesto Abella Poblet al incluir estas facultades de investigación, deslinde, recuperación de oficio y desahucio administrativo entre las potestades administrativas. El autor precitado expone: «En una primera aproximación, podríamos decir que las potestades administrativas son aquellos medios jurídicos exorbitantes de que la Ley dota a la Administración pública para el cumplimiento de sus fines. Frente al principio de igualdad jurídica que constituye el supuesto básico del derecho privado, la relación jurídico-administrativa comporta una situación de inicial desigualdad, en que la Administración actúa revestida de *imperium* o prerrogativa, que consiste precisamente en la existencia de tales potestades [...]. Así, es la Administración la que, dentro de los márgenes permitidos por la Ley, señala las reglas en las que han de desenvolverse las actuaciones de los particulares o de sus propios órganos (potestad reglamentaria; puede llegar a privar de sus bienes a los legítimos propietarios, sea por la vía genérica de la imposición (potestad tributaria), sea de determinados bienes no fungibles a través de la expropiación forzosa (potestad expropiatoria), determina por sí la concreta extensión de sus bienes inmuebles (potestad de deslinde) o los defiende contra usurpaciones de hecho [...]». Manuel ABELLA POBLET (dir.), «Nuevo régimen local, tomo I», *El Consultor de los Ayuntamientos. Revista de Administración Local* (Madrid: Abella), 1988, p. 82.

No hemos de perder de vista, sin embargo, que estas potestades exorbitantes no pueden alterar ni el derecho de propiedad ni tampoco la posesión sobre los bienes involucrados, puesto que las controversias sobre ambas cuestiones solo pueden ser resueltas de forma definitiva por los tribunales civiles. El ejercicio de las facultades de autotutela de la Administración no prejuzga en modo alguno si los bienes controvertidos son de titularidad pública o si, por el contrario, quedan bajo el dominio de un particular.⁵⁸

En concreto, el régimen jurídico y el procedimiento administrativo que han de seguir los entes de la Administración local para poder ejercitar esas potestades exorbitantes se desgranán pormenorizadamente en el precitado RBEL.

Téngase en cuenta, no obstante, que todas las comunidades autónomas han asumido —a través de sus respectivos estatutos de autonomía— la competencia exclusiva en lo relativo al desarrollo legislativo, la ejecución y la potestad reglamentaria en materia de régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución española. Consecuentemente, la legislación estatal de carácter no básico tendrá en su caso carácter supletorio respecto de las normas sobre régimen local (y, más específicamente, sobre bienes de las entidades locales) aprobadas por las comunidades autónomas.⁵⁹

Sin embargo, en la presente obra nos limitaremos a analizar —someramente— el régimen jurídico de las potestades exorbitantes en materia de defensa y protección de los bienes de las entidades locales contemplado en el RBEL, puesto que este ofrece una perspectiva general sobre la naturaleza de esas potestades locales de carácter exorbitante y toda vez que el análisis detallado de todas y cada una de las regulaciones autonómicas en la materia escapa mucho del ámbito del presente artículo.

58. Sobre ello trataremos en el apartado 5.1 del presente artículo. Sin embargo, a título meramente enunciativo y en pro de la claridad expositiva, podemos adelantar nuestras conclusiones y citar ya aquí la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala Contenciosa Administrativa, Sección 1a, sede de Sevilla) de 26 de febrero de 2003 (RJCA/2003/822), que en su fundamento jurídico quinto aquilata: «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 (sentencias del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 1992 y de 8 de mayo de 1997)».

59. Así se desprende, en lo relativo a la regulación de los bienes de las entidades locales, del propio artículo 1.2 RBEL. Puesto que hilvanar una explicación acerca del complejo sistema de fuentes en materia de régimen local se escapa a la órbita del presente estudio —y a la competencia del autor de estas líneas—, redirigimos al lector al completísimo artículo de Antonio SERRANO PASCUAL, «El sistema de fuentes de las entidades locales (I)», *QDL. Cuadernos de Derecho Local*, núm. 2 (junio 2003), p. 7-41 (accesible en línea en: <https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/38/qdl02_05_est01_serrano.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; última consulta: 21 junio 2020).

4.1. NATURALEZA Y EFECTOS DEL EXPEDIENTE DE INVESTIGACIÓN DEMANIAL DE BIENES (ARTÍCULOS 45 Y SIGUIENTES DEL REGLAMENTO DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES)

Más específicamente, ahora nos ocupa el ejercicio de la potestad investigadora, que, según el artículo 45 RBEL, concede al ayuntamiento «la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos».

Se trata de una facultad de la corporación municipal cuya finalidad es permitir al ente local investigar y conocer cuál es la situación de los bienes y derechos que —aparentemente— podrían ser de su propiedad, para facilitar así la disipación de las dudas que puedan existir al respecto en aquellos casos en que el consistorio no sepa, con total seguridad, que aquellos forman parte de su patrimonio.⁶⁰ Como tal, su incoación supone el paso previo para descifrar la actual situación jurídica de un bien que, tal vez, podría ser de titularidad pública, y tras su inicio el ayuntamiento empieza a discurrir por una senda que, eventualmente y dependiendo del resultado de la investigación, puede llevar al surgimiento de un conflicto que enfrente a la corporación con aquel o aquellos particulares que ostenten la posesión del bien o derecho o que se atribuyan —erróneamente o no— la condición de propietarios del bien investigado.

El ejercicio de esa facultad de investigación puede ser acordado de oficio por el ayuntamiento o mediando la previa denuncia formulada por un particular o por cualquiera otra Administración pública que tenga conocimiento de los hechos (según establece el art. 46 RBEL). El acuerdo de iniciación del expediente deberá publicarse en el *Boletín Oficial de la Provincia* y en el boletín municipal, si existe, y deberá darse traslado del mismo a las administraciones estatal y autonómica para que puedan hacer valer sus derechos y alegar lo que consideren conveniente (art. 49 RBEL). Una vez incoado el procedimiento, el ayuntamiento deberá abrir un periodo de audiencia a los afectados y un periodo de prueba durante el cual podrán practicarse y unirse al expediente cualesquiera documentos públicos, reconocimientos, dictámenes periciales y declaraciones testificales que coadyuven a esclarecer quien es el verdadero titular del bien o derecho objeto de la investigación.

Ulteriormente, una vez practicadas las pruebas propuestas y pertinentes, y una vez tomadas estas en consideración por la corporación local, se dará traslado a las personas que se vean afectadas por la investigación y hubiesen comparecido en la misma, para que en el plazo de diez días puedan alegar ante el ente local lo que a su derecho convenga (art. 52 RBEL).

60. Véase, por ejemplo, Antonio FANLO LORAS, «Capítulo XI: las prerrogativas locales», en Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de derecho municipal. Tomo I*, 2a ed., Madrid, Civitas, 2003, p. 739-740, y Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Manual de Administración local*, p. 950-952.

Finiquitado el procedimiento administrativo regulado en los artículos 46-53 RBEL y tras la práctica de la prueba y las alegaciones de todos los afectados e interesados, el órgano competente de la corporación deberá decidir —previo informe del secretario-interventor municipal— si considera que de todas las pesquisas efectuadas y de las pruebas documentales, testificales y periciales valoradas se desprende que el bien investigado es titularidad del ayuntamiento. En caso afirmativo, el artículo 53 RBEL compele y obliga al ayuntamiento a:

- a) Proceder a la tasación de la finca o derecho.
- b) Incluir el bien o derecho en el inventario municipal de bienes.
- c) Adoptar las medidas tendentes a la efectividad de los derechos de la corporación (incluyendo, entre otras, el ejercicio de acciones civiles contra el poseedor no propietario, el uso de la potestad de recuperación de oficio prevista en el art. 70 RBEL, la inscripción del bien a su nombre en el Registro de la Propiedad a través del art. 206 de la Ley hipotecaria, etc.).

Además, si hubiese sido un particular el que principió el inicio del expediente de investigación, deberá entregársele —a modo de premio o incentivo— una cantidad equivalente al 10 % del valor líquido que la corporación obtenga mediante la enajenación del mismo o, en caso de que el bien no fuera vendido, este deberá ser premiado mediante la entrega del importe del 10 % del valor de tasación del bien objeto de la investigación (art. 54 RBEL).

Es relevante remarcar que, una vez llegado a término el expediente de investigación de bienes con resultado favorable, el ayuntamiento no solo podrá llevar a cabo estas medidas, sino que estará legalmente obligado a tomarlas. Como es notoriamente conocido, el patrimonio de las administraciones públicas es inalienable, imprescriptible e inembargable,⁶¹ y existen múltiples normas de *ius cogens* que obligan —por imperativo legal— a las administraciones a proteger y defender su patrimonio por todos los medios posibles,⁶² procurando la inscripción registral de los bienes y derechos que lo compongan y ejerciendo todas las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello.

61. *Cf.* Artículos 132.1 de la Constitución española y 6a de la Ley 33/2003, del patrimonio de las administraciones públicas (LPAP). No en vano, las comúnmente denominadas tres notas o características clásicas de la demanialidad —inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad— tienen su origen en el derecho romano, puesto que las *res publicae in publico uso* (los bienes públicos de uso público) ya gozaban de tales prerrogativas, eran ya *res extra commercium*. Véase ANTONIO FERNÁNDEZ DE BUJÁN, «Hacia un tratado de derecho administrativo romano», *Revista de Derecho UNED*, núm. 6/2010, p. 236 (accesible en línea en: <<http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/11003/10531>>; última consulta: 21 marzo 2020).

62. Con carácter general, véase el art. 28 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones públicas, que —de conformidad con la disposición final segunda del mismo cuerpo legal— tiene carácter de legislación básica y, por ende, resulta de aplicación a las entidades locales.

Así lo vienen estableciendo tanto los preceptos del ordenamiento jurídico-administrativo como la jurisprudencia más prolija. Más específicamente, tanto la LRBRL como el RBEL se hacen eco de este deber que recae sobre los hombros de los ayuntamientos, corporaciones y entes locales. Así, por ejemplo, el artículo 68.1 LRBRL establece que «las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos», noción que encontramos literalmente reiterada en el artículo 9.2 RBEL.⁶³

En lo relativo a la doctrina emanada de nuestros tribunales, puede citarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sala Contenciosa Administrativa, Sección Única) de 17 de septiembre de 1999 (RJCA/1999/2758), que especifica que, en caso de que el ente local —una vez llegado a término el expediente de investigación— concluya que el bien investigado es de su titularidad, este no deberá solo tasar la finca o el derecho e incluirlo en el inventario, sino que quedará obligado a adoptar todas las medidas idóneas para asegurar y proteger los derechos de la corporación, entre las que se encuentran:

[...] las medidas tendentes a hacer efectivo el derecho o los derechos de la Corporación si hay usurpación u oposición. Estas medidas no son otras que la recuperación de oficio en cualquier tiempo si el bien es de dominio público y si es patrimonial recuperarlo si no ha pasado el año; la acción de deslinde administrativo y el ejercicio de acciones civiles ante los tribunales si el bien está inscrito en el Registro de la Propiedad a nombre de otra persona; proceder a la inmatriculación en el Registro de la Propiedad si no lo estuviera [...].

Una vez analizado el expediente de investigación, que conforma la fase de estudio y análisis previo a la toma de acción por parte del ayuntamiento, veamos a continuación qué concretos privilegios regulados en la normativa jurídico-administrativa local pueden enarbolar los ayuntamientos y las corporaciones locales, qué específicas actuaciones y actividades materiales puede desplegar el ente local para proteger los bienes que, apriorísticamente, formarían parte de su patrimonio.

63. Hemos de poner de relieve, además, que la obligación de defensa de los bienes propios de los ayuntamientos y entes locales no solo implica que estos deben iniciar todas las actuaciones administrativas, judiciales y extrajudiciales tendentes a asegurar la protección de los mismos y su efectiva posesión, sino que —consecuentemente— ésta vincula de tal modo a la Administración que constriñe fuertemente sus facultades procesales de transacción y desistimiento. Véase, por ejemplo, el art. 73 RBEL, que determina que «[l]as corporaciones locales no podrán allanarse a las demandas judiciales que afectaren al dominio y demás derechos reales integrantes de su patrimonio».

4.2. NATURALEZA, REQUISITOS Y EFECTOS DE LA POTESTAD DE DESLINDE ADMINISTRATIVO (ARTÍCULOS 56 Y SIGUIENTES DEL REGLAMENTO DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES)

En sentido estricto, la «amenaza» para el particular o los particulares involucrados no reside realmente en el expediente de investigación demanial de bienes (que, como hemos visto, simplemente constituye un cauce a través del cual el ayuntamiento puede formarse una opinión razonada acerca de si el bien objeto de la investigación tiene carácter privativo o si, por el contrario, es un bien demanial o patrimonial adscrito al patrimonio del consistorio), sino en las actuaciones que el ayuntamiento pueda iniciar tras la finalización de ese expediente de investigación demanial.

Así, el artículo 82 LBRL establece que las entidades locales disponen de la prerrogativa de recuperar por sí mismas la posesión de sus bienes, así como de la de deslindar los límites de los mismos. Dicha posibilidad es también preconizada por el artículo 56.1 RBEL, cuyo tenor literal reza: «Las corporaciones locales tendrán la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares, cuyos límites aparecieren imprecisos o sobre los que existieren indicios de usurpación».

En suma, el expediente de deslinde administrativo permite a la corporación llevar a cabo todas las comprobaciones que fueren necesarias para delimitar con precisión los límites y lindes de las fincas que sean de su titularidad, por lo que podrá ejecutar para ello todas las operaciones técnicas que fuera menester, de modo que el propio ente local podrá rectificar *motu proprio* y *manu militari* los límites materiales entre su finca y las fincas colindantes que sean propiedad de los particulares. Esto es: el ente local podrá —sin necesidad de solicitar el amparo de los tribunales— proceder al apeo o la determinación de los lindes y al posterior amojonamiento, consistente en efectuar una corrección o modificación unilateral de las características físicas de las áreas limítrofes de la finca (mediante el levantamiento de vallas, la construcción de muros, la colocación de hitos o mojones, etc.) para fijar con precisión los linderos de la misma (art. 64, 65 y 67 RBEL).

Así, como bien indica Ballesteros Fernández,⁶⁴ los requisitos de necesario cumplimiento para asegurar la viabilidad del ejercicio de la potestad de deslinde administrativo son los siguientes:

- a) La existencia de dos predios contiguos o colindantes, uno de los cuales pertenece a la Administración.
- b) La existencia, al menos ideal, de líneas divisorias que formen el perímetro delimitador de los predios.

64. Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Manual de Administración local*, p. 952 y 953.

c) La concurrencia de incertidumbre en la situación física de los límites, bien fuere porque los mismos son imprecisos, bien porque existen indicios de que han sido ilícitamente alterados o usurpados.

En el caso de que esos tres presupuestos concurren, el ayuntamiento podrá practicar diversas operaciones destinadas a delimitar los límites de la finca que sea objeto del expediente y a declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma, y procederá, si fuera necesario, a rectificar la situación física de los límites de la finca mediante el procedimiento de apeo.

El expediente de deslinde podrá iniciarse de oficio o incluso a instancia de los propietarios de las fincas que colinden con otras pertenecientes a las entidades locales o que estén enclavadas dentro de aquellas (art. 56.2 RBEL). Conforme a lo dispuesto en el artículo 58 RBEL, el ayuntamiento deberá confeccionar una memoria en la que deberán ser objeto de reseña:

a) La justificación técnica y jurídica del deslinde propuesto.

b) La descripción de la finca o fincas objeto del deslinde, con expresión de sus linderos generales, de sus enclavados, de las fincas colindantes a ellas y de su extensión perimetral y superficial.

c) El título de propiedad y, en su caso, el certificado de inscripción en el Registro de la Propiedad de la finca a deslindar por el ente local, así como todas las informaciones posesorias que se hubieren practicado y los actos de reconocimiento que permitan aquilatar que la entidad local de que se trate ostenta la posesión de la finca que va a ser objeto de deslinde.

Tras el previo examen del contenido de dicha memoria, el pleno del ayuntamiento deberá adoptar el acuerdo de inicio del procedimiento y sus servicios deberán elaborar un presupuesto que englobe todos los gastos a los que previsiblemente se deberá hacer frente con motivo del deslinde. Si el expediente hubiese sido incoado a instancia de particulares interesados, serán estos quienes deberán hacer frente a los gastos presupuestados (art. 59 RBEL).

Una vez el deslinde haya sido acordado por la corporación, el acuerdo será notificado a los dueños de las fincas colindantes y a los titulares de *iura in re aliena* constituidos sobre las mismas, si los hubiere; y el mismo será también objeto de publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia*, en el boletín oficial del municipio —si lo hubiere— y en el tablón de anuncios del ayuntamiento con sesenta días de antelación a la fecha fijada para el inicio de las operaciones de deslinde (art. 60 y 61 RBEL).

Hasta veinte días antes del inicio de las actuaciones de deslinde, los interesados en el mismo (principalmente, los propietarios de las fincas sobre las que se está practicando el deslinde) podrán aportar al expediente administrativo todos los documentos que estimen oportunos en pro de la defensa de sus derechos.

Ulteriormente y solo si fuera necesario, el artículo 64 RBEL prevé que la corporación podrá ejecutar las operaciones de apeo, consistentes —como hemos dicho— en la fijación sobre el terreno de los linderos de la finca, y reflejar los mismos en un acta

redactada por el secretario de la corporación, en la que también deberán constar otra serie de extremos: el lugar y la hora de la operación, los datos de las personas concurrentes al acto, la descripción del terreno, del trabajo realizado *in situ* y de los instrumentos empleados para ello, la dirección y las distancias de las líneas perimetrales de las fincas, la situación, cabida y nomenclatura de la finca y otras manifestaciones u observaciones que fueren menester.

Finalmente, el acta, que deberá ser firmada por todos los presentes, se incorporará físicamente al expediente administrativo, acompañada por un plano a escala de la finca objeto de deslinde. Ballesteros Fernández⁶⁵ señala, además, que a la vista de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (antiguo art. 84 de la Ley 30/1992), la Administración instructora del expediente tendrá la obligación de dar audiencia a todas las personas que tengan interés en el deslinde.⁶⁶

En todo caso, una vez aprobado el deslinde por el pleno, ello comporta que el mismo será directamente ejecutivo (art. 65 RBEL) y la automática declaración, *ope legis*, de que la corporación ostenta la posesión de hecho provisional sobre la finca (art. 57.2 RBEL).

Una vez aprobado el deslinde y en el caso de que las fincas afectadas estén inscritas, el mismo deberá ser comunicado al Registro de la Propiedad para que se extienda una nota del acuerdo al margen de la inscripción de dominio (art. 57.3 RBEL); y si el predio no está inscrito en el Registro, se procederá a la inmatriculación del mismo, con inscripción previa del título escrito adquisitivo de la misma o de las certificaciones previstas en el artículo 36 RBEL (art. 68, párrafo segundo, RBEL).

En última instancia y siempre que así lo requieran las circunstancias, el consistorio podrá efectuar el amojonamiento (art. 67 RBEL), acto en el que podrán intervenir los interesados en el deslinde y que —como ya hemos relatado *ut supra*— consiste en erigir o colocar sobre el terreno una serie de elementos señalizadores (hitos, muros, vallas, mojones, etc.) que permitan ver con total claridad donde se sitúan los respectivos límites de la finca deslindada.

Desde el punto de vista jurídico-procesal, es nuestra obligación hacer hincapié en que el artículo 66 RBEL veta, mientras se esté sustanciando el procedimiento de deslinde, que cualesquiera de los afectados por el mismo pueda acudir al amparo de los tribunales para interponer un interdicto posesorio (art. 446 CC, 522-7 CCCat

65. Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Manual de Administración local*, p. 954.

66. La deducción de Ballesteros Fernández queda confirmada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala Contenciosa Administrativo, sede de Burgos) núm. 405/2000, de 22 de diciembre (JUR 2001/72394), en la que el tribunal, tras constatar que el Ayuntamiento de Fuentepinilla (Soria) no dio audiencia a los interesados en el expediente ni cumplió con otros muchos de los trámites regulados en el RBEL, estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por un particular afectado por el deslinde y declara la nulidad de todas las actuaciones relacionadas con el mismo.

y 250.1.4.º LEC) o para formular una acción de deslinde relativa a la misma finca (art. 384 CC y 544-9 y sig. CCCat), lo que —evidentemente— puede tener importantes implicaciones de carácter estratégico a la hora de plantear la línea de actuación a seguir frente a la conducta del ayuntamiento o ente local. Textualmente, el citado precepto establece:

Iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión ni se admitirán interdictos sobre el estado posesorio de las fincas mientras no se lleve a cabo dicho deslinde.

A posteriori, cabe señalar que, aunque sea de modo redundante e innecesario, el artículo 65 RBEL contempla que el acuerdo resolutorio del expediente de deslinde podrá ser impugnado en vía contencioso administrativa y que todos los que crean que sus derechos han sido afectados por el mismo podrán acudir, en todo caso, ante la jurisdicción ordinaria para interponer las acciones interdictales, declarativas o reivindicatorias que resulten oportunas.

En este punto, reiteramos que el objeto del deslinde administrativo es determinar la ubicación exacta de los límites de la finca deslindada; averiguar, con arreglo a métodos técnico-científicos, cuál es la localización física de los mismos. La jurisprudencia ha destacado que el deslinde es una medida provisoria predirigida a proteger los bienes de la corporación, por lo que queda al albur de los tribunales ordinarios la determinación definitiva de los derechos de propiedad que puedan entrar en liza.

Tanto es así que, en cualquier caso, ni el inicio y posterior sustanciación del procedimiento, ni la autoejecución del apeo y del ulterior amojonamiento, pueden servir como pretexto para que el ayuntamiento utilice este cauce a modo de una especie de acción reivindicatoria subrepticia y encubierta. Como decíamos, el privilegio de deslinde administrativo solo puede emplearse para determinar cuáles son los límites reales de una finca con base en la documentación aportada y en los estudios técnicos efectuados, y el ayuntamiento procederá ulteriormente a declarar esos límites y —si fuere necesario— a transponerlos sobre la realidad material mediante la ejecución del procedimiento de apeo.

En este sentido, puede citarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala Contenciosa Administrativa, Sección 1a, sede de Málaga) núm. 1173/2006, de 30 de junio (JUR/2007/78687), que, tras destacar la naturaleza del deslinde administrativo como exponente de la autotutela de la Administración, afirma que el deslinde no puede ser confundido —de ninguna de las maneras— con la acción reivindicatoria del artículo 348 CC, ni puede ser espuriamente empleado para fintar o soslayar la interposición de aquella en los casos en que así sea necesario,⁶⁷ así como

67. Véase también la Sentencia del Tribunal Superior de Castilla y León (Sala Contenciosa Adminis-

que su incoación tampoco puede obedecer a la intención de empeorar la posición procesal de los particulares en un eventual pleito futuro:

Ahora bien, esta facultad exorbitante de la Administración sobre los particulares tiene como límite que el procedimiento administrativo tenga un objeto limitado. En efecto, el deslinde realizado por la Administración no sustituye a la acción reivindicatoria ni declara la propiedad del inmueble; sólo declara y constituye la posesión de la Administración sobre los bienes deslindados [...]. Por tanto, las cuestiones relativas al ejercicio de las acciones civiles sobre los títulos de propiedad contemplados en el procedimiento, o los derechos que puedan incidir sobre la propiedad deslindada, deberán ser resueltos con posterioridad a la resolución que aprueba el deslinde y ante la jurisdicción ordinaria. [...]

Más concretamente la jurisprudencia ha precisado (STS 3 de marzo de 1992) que el deslinde no debe convertirse en una acción reivindicatoria simulada, y no puede con tal pretexto la Administración hacer declaraciones de propiedad sobre terrenos en los que los particulares (sic) ostenten derechos de propiedad y prueben posesión superior a un año, ya que el deslinde sólo sirve para la fijación precisa de la situación posesoria entre las fincas deslindadas, quedando reservadas todas las cuestiones de índole civil a la jurisdicción ordinaria.

Del mismo modo, la corporación ha de tener en cuenta que, de acuerdo con la jurisprudencia emanada de los tribunales de la jurisdicción contenciosa administrativa, no podrá emplear la potestad de deslinde administrativo para controvertir o modificar las situaciones jurídicas consolidadas y protegidas por la normativa hipotecaria (por ejemplo, art. 34 y 38 LH). Sobre este extremo resulta ilustrativa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sala Contenciosa Administrativa, Sección 1a) de 20 de febrero de 2002 (RJCA 2002/487), que, mediante cita de la doctrina del Tribunal Supremo, aquilata que:

En este sentido, la STS de 1 de marzo de 1983, [con] referencia a otras muchas, entendió que la inscripción registral produce la legitimación prevenida en el

trativa, Sección 1a, sede de Burgos) núm. 68/2004, de 20 de febrero: «[...] ha de decirse que los deslindes administrativos no resuelven más que problemas de límites, sin que, por tratarse de un acto administrativo, pueda ser determinante de declaración de propiedad, ni tan siquiera de posesión, que solo puede decidirse en juicio ordinario ante la jurisdicción civil. [...] [El uso de la potestad de deslinde] no debe encubrir una acción reivindicatoria, sino simplemente una concreción física de algo existente en un punto determinado del espacio, pero con límites difusos o poco claros, y que además, sobre esa superficie tenga la posesión la propia administración, significando lo expuesto que el deslinde delimita una finca como cuerpo cierto y, por tanto, no puede afectar al derecho de propiedad, produciendo una declaración de posesión de naturaleza provisional, en tanto no se produzca una sentencia civil en sentido contrario».

art. 38 de la Ley Hipotecaria, y consiguientemente el deslinde administrativo no puede desconocer, sino que ha de respetar esta presunción de legalidad en favor de la titular registral, que sólo puede ser destruida por sentencia mediante el ejercicio de las acciones, no sólo en el orden de la titularidad registral sino también en el de la posesión legal, de ahí que la delimitación haya de hacerse con respeto de esas situaciones de propiedad y posesión.⁶⁸

Por último, ha de tenerse en cuenta que, como ya hemos señalado en relación con anteriores extremos tratados en este artículo y tal y como destaca la doctrina científica,⁶⁹ en el caso de que nos encontremos ante propiedades públicas especiales habrá de estarse a los procedimientos de deslinde previstos en la normativa específica. Por ejemplo, se prevén procedimientos especiales en los artículos 11-16 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas; 20 y 21 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes; 95 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas, y 7-9 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias.

4.3. NATURALEZA, REQUISITOS Y EFECTOS DE LA POTESTAD DE RECUPERACIÓN DE OFICIO O PRIVILEGIO DE *INTERDICTUM PROPRIUM* (ARTÍCULOS 70 Y 71 DEL REGLAMENTO DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES)

El expediente de recuperación de oficio, también denominado por la doctrina *acción cuasi interdicial*, *interdicto administrativo* o «*interdictum proprium*», dadas sus similitudes con los interdictos posesorios civiles, es una potestad exorbitante mediante la cual las corporaciones locales pueden recobrar la posesión de los bienes de dominio público en cualquier momento. En concreto, el artículo 70 RBEL establece literalmente las siguientes previsiones:

1. Las corporaciones locales podrán recobrar por sí la tenencia de sus bienes de dominio público en cualquier tiempo.

68. Con idéntico tenor se pronuncia la algo más antigua Sentencia núm. 1029/1999, también del Tribunal Superior de Castilla-La Mancha (Sala Contenciosa Administrativa, Sección 1a), de 4 de noviembre (RJCA 1999/4568): «En conclusión, la titularidad de un derecho de propiedad sobre fincas inscritas en el Registro de la Propiedad hace que entren en juego los principios de fe pública y legitimación registral, que impiden a la Administración hacer una declaración provisional de posesión que contradiga la declaración o presunción legal del art. 38 de la Ley hipotecaria». A semejante conclusión llega la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala Contenciosa Administrativa) de 7 de marzo de 1998 (RJCA 1998/852).

69. Juan Antonio HURTADO MARTÍNEZ, «El control jurisdiccional del procedimiento de deslinde administrativo», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 791 (2010), p. 1.

2. Cuando se tratare de bienes patrimoniales, el plazo para recobrarlos será de un año, a contar del día siguiente de la fecha en que se hubiera producido la usurpación, y transcurrido ese tiempo procederá la acción correspondiente ante los tribunales ordinarios.

3. No se admiten interdictos contra las actuaciones de los agentes de la autoridad en esta materia.

La concesión por el legislador de esta potestad exorbitante a los ayuntamientos y entes locales implica que estos están obligados al ejercicio de esta potestad cuando hayan perdido la posesión de un bien y siempre que concurren los requisitos previstos en la norma. Ítem más: la doctrina y la jurisprudencia han venido ratificando que queda vedada para las corporaciones locales la posibilidad de acudir a los interdictos posesorios civiles para recuperar y retener la posesión de sus bienes, de modo que queda únicamente expedita para éstas la vía del ejercicio de la prerrogativa de *interdictum proprium*.⁷⁰

Como se dilucida del apartado segundo del artículo 70 RBEL, el ordenamiento jurídico-administrativo local distingue, en esta materia, entre bienes patrimoniales y bienes de carácter demanial. El plazo para recuperar la posesión de los primeros será de un año desde el día siguiente a aquel en que la corporación perdió esa posesión en pro de un tercero. Sobrepasado ese plazo, el ayuntamiento o ente local deberá acudir al amparo de los tribunales ordinarios y procederá al ejercicio de la acción que resulte oportuna —ordinariamente, y por mor de la mera lógica, la acción reivindicatoria.

En cambio, en el caso de que estemos ante bienes de dominio público y de carácter demanial, la corporación local podrá recuperar a través de este cauce la posesión de los mismos, con independencia del momento temporal en que tuviera lugar el despojo posesorio.

No obstante, el ayuntamiento debe acreditar, en el sino del expediente, que en algún momento ostentó la posesión pública del bien cuyo *ius possessionis* se quiere recobrar. Empero, en caso de que la desposesión hubiera tenido lugar muy recientemente, las exigencias probatorias se atenúan —o deberían atenuarse— en atención a lo dispuesto por el artículo 71.2 *in fine* RBEL.

Del mismo modo, debemos dejar aquí apuntado que esa acreditación deberá ser más o menos intensa, que la prueba aportada por el ente local al expediente deberá ser más o menos cumplida dependiendo de lo prolongado del interin temporal transcurrido entre el despojo posesorio y la incoación del expediente de recuperación de oficio. Es decir, la prueba deberá de ser proporcionada al tiempo transcurrido desde

70. Así lo atestigua, mediante cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, Tomás COBO OLVERA, «La potestad de recuperación de oficio de las entidades locales», en Tomás COBO OLVERA (dir.), *Tratado de derecho local*, 1a ed., Pamplona, Aranzadi, 2010, p. 2.

ese despojo y habrá de valorarse —evidentemente— en relación con las pruebas aportadas por el particular que alegue ostentar mejor derecho para poseer.

Sobre este extremo arroja luz la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (Sala Contenciosa Administrativa) núm. 998/2002, de 27 de mayo, que, mediante cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 1998, expresa:

Con relación a esta institución ha declarado la Jurisprudencia (STS de 14 de octubre de 1998): «Ciertamente la facultad que nos ocupa, sustancialmente, constituye una acción interdictal actuada directamente por la propia autoridad de la Corporación, y requiere en su ejercicio, aunque se trate de una usurpación reciente, que se acredite la patente y manifiesta condición de los bienes objeto de dicha acción, así como que la posesión de los particulares resulta indebida de forma indubitada e indiscutible. Dicho de otra manera, si bien la prueba de la efectiva posesión pública debe ser proporcionada al tiempo mayor o menor transcurrido desde el despojo —para evitar que se haga ilusorio el ejercicio de la indicada facultad—, deberá igualmente valorarse de forma comparativa con las pruebas, en su caso, aportadas por el particular que alegue derechos posesorios al respecto.

Finalmente tampoco puede ponerse en duda que es de todo punto necesario delimitar expresa y puntualmente con la debida probanza justificativa, el bien en cuestión ya que sólo sobre esa base podría acreditarse la posesión de la Administración, fundamento de la recuperación que reacciona frente a la usurpación (Sentencias del Tribunal Supremo Sala 4ª de 9 de junio de 1986, 23 de marzo de 1987, 6 de junio de 1988; Sala 3ª Sección 1a de 22 de noviembre de 1989, 5 de noviembre de 1990, 4 de enero de 1991, entre otras).

De conformidad con la doctrina y la jurisprudencia más prolijas,⁷¹ los requisitos que han de ser observados para poder dar inicio al expediente de recuperación de oficio son los que se reseñan a continuación:

a) Que el bien pertenezca a la entidad local. Algunos autores, como Cobo Olvera, interpretan que dentro de esta categoría de «pertenencia» resultan subsumibles

71. Véanse Tomás COBO OLVERA (dir.), *Tratado de derecho local*, p. 7-9, y Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Manual de Administración local*, p. 957 y sig. Los requisitos aquí listados son también recogidos por la ya algo vetusta Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sala Contenciosa Administrativa, Sección Única) de 17 de septiembre de 1999 (RJCA/1999/2758): «Según han sido perfilados jurisprudencialmente, se precisa para el restablecimiento de la posesión de los bienes demaniales: a) que los bienes sean de pertenencia de la Corporación Local, cualquiera que sea su naturaleza jurídica; b) que sean indebidamente poseídos; c) que se ejercite la iniciativa recuperatoria dentro de plazo, si se refiere a bienes de propios; d) que exista previo acuerdo corporativo sobre base documental que acredite la posesión, sin hacer declaraciones sobre titularidad dominical; y e) que exista completa identidad entre lo poseído y lo usurpado, ya que en caso contrario ha de procederse al previo deslinde».

no solo los bienes que sean —en sentido estricto— propiedad de las corporaciones locales, sino también aquellos otros que sean utilizados o empleados por estas en el ejercicio de sus competencias.⁷²

Por otro lado, Ballesteros Fernández⁷³ apuntala que —tal y como hemos visto anteriormente en sede de deslinde administrativo— el ayuntamiento o ente local no podrá enarbolar esta potestad exorbitante en aquellos casos en que el particular se encuentre en una situación posesoria de mejor condición, como ocurre en el caso de que la misma esté protegida por una inscripción registral (art. 38 LH).

b) Que la posesión sobre el bien sea indebidamente ostentada por los particulares.

c) Si el bien tiene naturaleza patrimonial y no demanial, que la acción se ejercite en un plazo no superior a un año desde el día después a aquel en que el ayuntamiento perdió la posesión del mismo.

d) Que exista un acuerdo previo de la corporación, al que habrán de acompañar los documentos acreditativos de la posesión. La jurisprudencia exige que la prueba sobre la naturaleza demanial o patrimonial del bien y sobre su uso público sea suficiente, plena y acabada, salvo que entre la usurpación de la posesión y el inicio de la recuperación de oficio hubiere transcurrido un período temporal razonablemente breve, en cuyo caso —como hemos señalado *ut supra*— el estándar de prueba queda mitigado, según el tenor literal del artículo 71.2 RBEL.

e) Que el antedicho acuerdo de la entidad no contenga declaración alguna sobre la titularidad dominical del bien, puesto que, del mismo modo que en los otros expedientes sobre los que ya hemos tratado, mediante el ejercicio de esta medida de recuperación de oficio, de protección y conservación de bienes demaniales y patrimoniales —auténtica expresión de la «autotutela decisoria y ejecutiva de matiz conservador» (STS de 16 de diciembre de 1985) que el legislador concede a las entidades locales—, las corporaciones no prejuzgan ni determinan en modo alguno quién es el verdadero *dominus* del bien recuperado o quién ostenta el *ius possidendi* sobre el mismo, cuestión que queda, como siempre, al albur de los tribunales del orden jurisdiccional civil.⁷⁴

f) Que exista una completa identidad entre el bien en su día poseído por la corporación y lo usurpado por el particular, puesto que en caso contrario deberá acudir previamente al expediente administrativo de deslinde (art. 56 y sig. RBEL).

De conformidad con lo previsto en el artículo 71.1 RBEL, el procedimiento podrá iniciarse de oficio o por denuncia de los particulares, en línea con lo establecido

72. Tomás COBO OLVERA (dir.), *Tratado de derecho local*, p. 7.

73. Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Manual de Administración local*, p. 957.

74. Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Manual de Administración local*, p. 957, y Tomás COBO OLVERA (dir.), *Tratado de derecho local*, p. 4.

por el artículo 46 RBEL; y, una vez iniciado, no se admitirán interdictos civiles contra las actuaciones de los agentes de la autoridad en esta materia.

En cualquier caso, deberá darse audiencia al presunto usurpador o perturbador del bien de que se trate, de conformidad con el principio asentado por el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común (LPAC); y la incoación del procedimiento requerirá el acuerdo previo de la corporación, precedido del preceptivo informe expedido por el secretario (art. 9 RBEL). Al acuerdo de iniciación deberán acompañarlo todos los documentos acreditativos de la posesión.

Una vez acordado el uso de esta prerrogativa, el artículo 71.3 RBEL permite al ayuntamiento el uso de todos los medios compulsorios legalmente admitidos (art. 104 LPAC), pero siempre procurando priorizar las intervenciones que sean menos restrictivas de las libertades individuales, de acuerdo con lo establecido por el artículo 100.2 LPAC.

En último lugar, el artículo 71.4 RBEL efectúa una remisión a la legislación en materia de recuperación de oficio de montes públicos patrimoniales, a la que deberá de estarse en caso de que el bien ocupado pertenezca a la precitada categoría especial. Aprovechando esa remisión, reiteramos aquí las mismas advertencias ya efectuadas en el apartado 4.2 con respecto a que, en determinadas materias (reguladas por la legislación sobre vías pecuarias, montes, aguas, costas, etc.), deberá de estarse también atento a lo previsto en la normativa jurídico-administrativa específica.

4.4. SOMERA REFERENCIA A LA POTESTAD DE DESAHUCIO ADMINISTRATIVO DE LOS ENTES LOCALES. DISTINCIÓN RESPECTO DEL EXPEDIENTE DE RECUPERACIÓN DE OFICIO (ARTÍCULOS 120 Y SIGUIENTES DEL REGLAMENTO DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES)

El artículo 44.1*d* RBEL contempla la potestad de desahucio administrativo como la última de las prerrogativas exorbitantes ostentadas por las administraciones locales en relación con sus bienes. En concreto, esta potestad permite a los entes locales iniciar un procedimiento administrativo de carácter sumario a través del cual pueden declarar unilateralmente la rescisión, anulación, caducidad o extinción de un título de carácter concesional que legitime a uno o varios particulares para utilizar de manera especial o de manera privativa un bien de dominio público; y pueden, además, si es necesario, proceder con posterioridad a despojar al particular de la posesión del bien a través de medios coercitivos (art. 120 RBEL). Asimismo, también permite proceder al lanzamiento de los particulares cuyos bienes hayan sido objeto de expropiación forzosa (art. 122.1 RBEL).

Como se infiere del propio título del presente apartado, apercibimos al lector de que, por una razón muy sencilla, no profundizaremos en la naturaleza, el régimen jurídico y los efectos de esta potestad.⁷⁵

Habida cuenta de que la potestad de desahucio administrativo se circunscribe a la facultad de la Administración para extinguir unilateralmente un título concesional (entre los que podemos contar, por ejemplo, la condición de precarista del bien, la existencia de un contrato de arrendamiento,⁷⁶ la concurrencia de un derecho real sobre una cosa ajena que lleve aparejado el uso y disfrute del bien —como pudiera ser la cesión a determinados cuerpos de funcionarios del ayuntamiento de viviendas de titularidad pública para su uso mientras permanezcan en el cargo—,⁷⁷ etc.) que permite a un tercero usar y poseer un bien inmueble que pertenece de forma innegable al dominio público, y proceder ulteriormente —si el poseedor no desalojase voluntariamente el inmueble— a la expulsión o remoción del tercero poseedor a través de la compulsión física, resulta evidente que esta potestad administrativa no entrará en juego en aquellos casos en que los particulares estén en situación de plantearse la interposición de una acción reivindicatoria contra la corporación local de que se trate, puesto que no existirá ninguna clase de duda o será imposible controvertir que la finca objeto de desahucio es propiedad del ente local. Consecuentemente, esta potestad de

75. Para un análisis más completo de la figura del desahucio administrativo, véase, por ejemplo, José María MACÍAS CASTAÑO, *El desahucio administrativo. La problemática de su ejecución: la entrada en un domicilio y la jurisprudencia constitucional*, Seminari de Dret Local de la Federació de Municipis de Catalunya, abril 2004 (accesible en línea en: <http://seminari.fmc.cat/ARXIU/autors04_05/Abril_04.pdf>; última consulta: 24 junio 2020).

76. Es el caso, por ejemplo, de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala Contenciosa Administrativa, Sección 1a, sede de Málaga) núm. 114/2004, de 29 de julio (RJCA 2005/29), en la que el tribunal ratificó y validó la procedencia del expediente de desahucio administrativo iniciado por la Diputación Provincial de Málaga contra el arrendatario de la plaza de toros La Malagueta, radicada en la ciudad homónima, en tanto el arrendatario incumplió la cláusula decimoctava del contrato de arrendamiento, en la que se establecía que «en caso de extinción del contrato por alguna de las causas previstas en la disposición décimo séptima, el arrendatario debía entregar dentro de los 15 días siguientes el inmueble arrendado y los elementos y enseres objeto de ese contrato en perfecto estado».

77. Un lance de estas características es dirimido por la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Contenciosa Administrativa, Sección 4a) de 23 de noviembre de 1993 (RJ 1993/9037), en la que el Alto Tribunal confirma íntegramente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sala Contenciosa Administrativa) de 9 de octubre de 1990, mediante la que se desestimaba el recurso contencioso administrativo interpuesto por el hijo y el yerno de un fallecido guardián de un grupo escolar que disponía del uso de una casa habitación como beneficio derivado de su condición de empleado público del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

En concreto, el hijo y el yerno del fenecido alegaban que continuaban ostentando título suficiente para mantener la ocupación de la vivienda a pesar de que se había producido la muerte del trabajador (y, por tanto, había tenido lugar la extinción de la relación laboral entre el Ayuntamiento y el fenecido, *ex art.* 49.1.5 del Estatuto de los trabajadores entonces vigente), mientras que el consistorio entendía lo contrario y procedió, pues, a la incoación del correspondiente expediente de desahucio administrativo.

los entes locales queda fuera de la órbita del presente artículo, dado que el objeto del mismo es estudiar las particularidades dimanantes del posible ejercicio de una acción reivindicatoria del dominio contra las administraciones locales.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Contenciosa Administrativa) de 11 de julio de 1984 (RJ 1984/4087) pone de manifiesto la diferencia entre el ámbito de aplicación del expediente de recuperación de oficio (reservado para aquellos casos en que la posesión del bien de dominio público fue indebidamente usurpada por los particulares y no vino sustentada mediante título alguno) y el ámbito de aplicación del expediente de desahucio administrativo, circunscrito a aquellos casos en que se haya producido la expropiación del bien o la extinción de la autorización, concesión o título ocupacional que inicialmente sí hubiere dado al tercero título suficiente para usar y poseer el inmueble de que se trate:

Que el Club Polideportivo de Trujillo, ante su desahucio administrativo del campo municipal de fútbol acordado por el Ayuntamiento por la condición de precarista en que venía usándolo, no niega en el expediente administrativo ni en este proceso tal condición de poseedor en precario [...].

[...] Una cosa es la facultad del Ayuntamiento de reaccionar, por su propia autoridad, contra las perturbaciones del uso público de los bienes municipales cometidas por personas al margen de todo vínculo obligacional con el Ayuntamiento, materia regulada en los artículos 404 de la Ley de Régimen Local y 55 del Reglamento de Bienes (recuperación), y otra bien distinta es la facultad de desahucio administrativo por extinción de los derechos constituidos sobre dichos bienes, que confiere el artículo 107 del repetido Reglamento [hoy, art. 120 y sig. RBEL] y que ha ejercitado con toda legalidad el Ayuntamiento demandado en cuanto que, acreditada la propiedad municipal del campo de fútbol y la condición de precarista del Club apelante, la extinción del uso del mismo por dicho Club se produce por la libre voluntad municipal y ello autoriza al Ayuntamiento para ejercer la acción sumaria de desahucio.

En relación con la vertiente procesal de la cuestión, sí debemos hacer hincapié, no obstante, en que el artículo 122 RBEL establece que, dada la competencia de las corporaciones locales para ordenar el desahucio administrativo, queda vedada la intervención de otros organismos que no estén previstos en el título segundo del RBEL, así como «la admisión de acciones o recursos por los tribunales ordinarios excepto en los supuestos previstos en la Ley de expropiación forzosa».

5. CUESTIONES JURÍDICO-PROCESALES

5.1. JURISPRUDENCIA SOBRE COMPETENCIA DEL ORDEN CIVIL PARA LA RESOLUCIÓN DE ACCIONES RELATIVAS AL DOMINIO

Como ya veníamos adelantando a lo largo del artículo —y aunque especificarlo pueda parecer casi una perogrullada, pues la cuestión no suscita duda alguna—, la competencia para dirimir controversias relativas a la determinación de la propiedad reposa exclusivamente sobre los tribunales del orden civil. Así lo estipula no solo la normativa procesal aplicable (art. 85 LOPJ, 45.1 LEC y 3ª de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa), sino también la jurisprudencia constante y reiterada de nuestros tribunales.

Con una simple búsqueda, el lector hallará una abundante cantidad de resoluciones que atribuyen a los órganos jurisdiccionales civiles la competencia objetiva en esta clase de litigios. Sin embargo y para la conveniencia de aquellos que lean estas líneas, a continuación seleccionamos algunas sentencias que clarifican incontestablemente la cuestión.

Véase, a modo de ejemplo, lo establecido por la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Civil) núm. 1091/2006, de 23 de octubre (RJ 2006/6715), que indica con absoluta claridad que son los tribunales civiles ordinarios los que ostentan la competencia para decidir sobre la atribución del dominio, incluso en aquellos casos en que ha tenido lugar la intervención de alguna Administración pública con ocasión del ejercicio de la potestad expropiatoria o de alguna otra potestad exorbitante de naturaleza jurídico-administrativa:

Ello no obstante, y considerando que el Tribunal *a quo* declaró de oficio la incompetencia de la jurisdicción civil para pronunciarse sobre las indemnizaciones por las actuaciones administrativas en relación a tal finca, aunque no para declarar el derecho de propiedad de los actores sobre la misma, siendo ello el objeto del presente recurso, cabe señalar, a tal respecto, que la Jurisdicción civil resulta competente para declarar el derecho de propiedad, con base en el título de adquisición del dominio de que se trate [...].

En definitiva, resulta competente este Orden jurisdiccional civil para declarar el derecho de propiedad sobre el bien objeto de litigio, para discutir la titularidad dominical de la finca, sin que, se insiste, quepa entrar en cuestiones de fondo, al no ser objeto de esta casación. *La competencia de esta Jurisdicción para conocer de cuestiones civiles suscitadas contra la Administración relativas al derecho de propiedad ha sido ya reconocida por esta Sala en Sentencias de 30 de marzo de 1977 (RJ 1977, 1359), 18 de julio de 1989 (RJ 1989, 5712), que dice (fundamento 1º, in fine): «la determinación de si se han cumplido o no los preceptos relativos a los modos de adquirir la propiedad y la posesión, incumbe exclusivamente a la jurisdicción ordinaria y, en general, que las declaraciones sobre propiedad son ajenas*

a la competencia de dicha jurisdicción contenciosa-administrativa, al ejercitarse una acción reivindicatoria, al amparo de lo dispuesto en el artículo 348 del Código civil en relación con el 349 del propio código, es forzoso concluir que la jurisdicción competente para conocer de la cuestión objeto de litis es la civil ordinaria», y 9 de mayo de 1997 (RJ 1997, 3879), que trata un supuesto semejante al que nos ocupa, en la que se declara que «Ni la sentencia recurrida ni esta Sala entran en el examen del expediente expropiatorio ni, en consecuencia, se detienen en su validez ni en el análisis de los actos administrativos. Simplemente, una vez ha terminado el expediente y comprobado que una parte de la finca no fue ocupada (ni pagada) se ha ejercitado una acción declarativa sobre ella. Y esta acción corresponde a la jurisdicción civil.

La misma tesis es asentada, de manera algo más concisa, por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala Contenciosa Administrativa, Sección 1a, sede de Burgos) núm. 154/2008, de 25 de abril (núm. recurso 215/2007), en su fundamento jurídico séptimo:

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 *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 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.*

Por último en materia jurisprudencial y para no abrumar al lector con más resoluciones, traemos a colación la Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (Sección 3a) núm. 357/2006, de 1 de septiembre (AC 2006/1992), que, recurriendo a la cita de varias resoluciones del Tribunal Supremo, aquilata:

Sentado lo anterior, debe precisarse, por último, que la vía civil es la adecuada para el planteamiento de una acción reivindicatoria, conforme ya expusiera la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 1989 (RJ 1989, 5712), citada en la de 21 diciembre 1991, en el siguiente sentido: «si además tenemos en cuenta de acuerdo con el artículo 2º de la propia ley [se está refiriendo a la reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa], no corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa: a) las cuestiones de índole civil atribuidas a la jurisdicción ordinaria, a cuyo respecto según doctrina la determinación de si se han cumplido o

no los preceptos relativos a los modos de adquirir la propiedad y posesión incumbe, exclusivamente, a la jurisdicción *ordinaria y en general, que las declaraciones sobre propiedad son ajenas a la competencia de dicha jurisdicción contencioso-administrativa, al ejercitarse una acción reivindicatoria*, al amparo del art. 348 CC en relación con el 349 del propio Código es forzoso concluir que la jurisdicción competente para conocer la cuestión objeto de la litis es la civil ordinaria», doctrina reiterada en la Sentencia de este mismo Tribunal de 31 de diciembre de 1992 (RJ 1992, 10670).

Como colofón y a título ilustrativo, la misma conclusión es expuesta por Hurtado Martínez cuando establece que si bien la jurisdicción civil es la competente para resolver las cuestiones relativas a derechos reales y titularidades, la jurisdicción contenciosa es la que —evidentemente— resulta competente para fiscalizar las actuaciones inherentes al ejercicio de las potestades administrativas esgrimidas por la Administración de que se trate:

Como venimos apreciando, *las cuestiones de fondo referentes a la propiedad y los derechos y titularidades, sobre los bienes afectados por el deslinde [administrativo], se defieren al conocimiento de los órganos integrados en el Orden Civil. [...]*

La jurisdicción civil (STSJ Navarra Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de enero de 2002) es la competente para el conocimiento de las cuestiones de propiedad sobre el inmueble, conforme al artículo 43.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra [...] pero ello no excluye que la jurisdicción contenciosa pueda fiscalizar lo que es el conocimiento de las cuestiones inherentes a los elementos de las potestades administrativas que se ejercitan, en este caso, el presupuesto habilitante para el ejercicio de dicha potestad administrativa, exorbitante, como es la de deslinde administrativo, cuyo enjuiciamiento está sustraído al conocimiento de la jurisdicción civil. El ejercicio de esta potestad no puede en ningún caso quedar exento de la fiscalización en vía administrativa.⁷⁸

5.2. ESTUDIO SOBRE LA NECESIDAD DE CONSTITUIR UN LITISCONSORCIO PASIVO NECESARIO

En último lugar y poniendo ya fin al presente artículo, queremos poner de manifiesto que —generalmente— es necesario llamar al procedimiento a todas las personas que puedan tener un interés directo o que puedan resultar afectadas por la

78. Juan Antonio HURTADO MARTÍNEZ, «El control jurisdiccional del procedimiento», p. 7-8.

resolución que solvente el conflicto sobre el inmueble, en tanto estas quedarán obligadas a estar y pasar por el resultado de la acción contradictoria del dominio ejercitada por la actora.

Tal aseveración no es gratuita, sino que viene apoyada sobre la jurisprudencia asentada por la Sala Primera del Tribunal Supremo. Así, podemos citar las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2006, 2 de abril de 2003 y 18 de junio de 2003, entre otras muchas:

Más específicamente y en materia de dominio sobre bienes inmuebles, arroja luz sobre la cuestión la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Civil, Sección 1a) núm. 459/2008, de 30 de mayo, resolución que, además de reiterar la doctrina jurisprudencial asentada por las sentencias reseñadas en el párrafo anterior, determina que será necesario llamar al proceso —como mínimo— a los titulares registrales de la finca, además del resto de personas públicas o privadas que puedan tener algún interés en el procedimiento:

[E]s doctrina constante [...] que «La doctrina del litisconsorcio pasivo necesario exige llamar a juicio a todas las personas que, en virtud de disposición legal o por razón de la inescindibilidad de la relación jurídica material, puedan estar interesadas directamente o puedan resultar afectadas en la misma medida por la solución que se dicte en el proceso, por lo que se trata de una exigencia de naturaleza procesal con fundamento en la necesidad de dar cumplimiento al principio de audiencia evitando la indefensión, al tiempo que se robustece la eficacia del proceso mediante la exclusión de resultados procesales prácticamente inútiles por no poder hacerse efectivos contra los que no fueron llamados a juicio y se impiden sentencias contradictorias no solo por diferentes, sino además por incompatibles», *doctrina claramente aplicable desde el momento en que no puede acogerse una acción en que se reivindica el dominio de inmuebles que constan inscritos en el Registro a favor de terceros sin antes traerlo al proceso, puesto que los titulares registrales se encuentran amparados por el principio de legitimación a que alude el art. 38 de la Ley Hipotecaria*, y el asiento respectivo a su favor, bajo la salvaguarda de los Tribunales, precisándose su presencia en el pleito, y una verdadera oportunidad de ser oídos en defensa de su derecho, para que pueda prosperar la pretensión formulada en su contra por quien se dice propietario de mejor derecho en la realidad extrarregistral.

A la vista de la precitada sentencia y en nuestra opinión, consideramos que, por ejemplo, en el caso de que una persona aparezca como titular registral de una finca y otra completamente distinta conste en el Catastro como titular de la misma, la demanda deberá interponerse contra ambas. Ídem en el caso de que —imaginemos— el ayuntamiento o ente local inmatriculase en el Registro, y a través de la vía del artículo 206 LH, una finca que realmente no es de su titularidad y procediera ulteriormente

a constituir sobre la misma, por ejemplo, un derecho real de vuelo, usufructo o superficie que luego cediese gratuita u onerosamente a un tercero.

En tal caso y dado que el derecho real del que se beneficia ese tercero pende del derecho de propiedad que se ha arrogado erróneamente el ayuntamiento, ha de entenderse que el titular de ese derecho real tiene un interés directo en el resultado del pleito, puesto que si decae el derecho de propiedad de quien le concedió —sin ser realmente propietario— el *iura in re aliena*, decaerá al tiempo su propio derecho real, puesto que este fue constituido por quien no tenía potestad para ello, por lo que el acto de constitución será nulo de pleno derecho (art. 6.3 CC).

Por último, hemos de mencionar que, en algunas ocasiones, la propia normativa específica que resulta de aplicación es la que establece la obligación de constituir determinados litisconsorcios pasivos, como ocurre en el caso de que se entable un litigio que verse sobre la propiedad de un monte catalogado, en cuyo caso el artículo 18.2 de la Ley de montes establece que, además de la entidad pública que sea titular del mismo, habrá de ser también codemandada la comunidad autónoma en cuyo territorio se hallare el antedicho monte.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLA POBLET, Manuel (dir.). «Nuevo régimen local, tomo 1». *El Consultor de los Ayuntamientos. Revista de Administración Local* [Madrid: Abella], 1988.
- ALBALADEJO GARCÍA, Manuel. *Derecho civil III. Derecho de bienes*. 9a ed. Barcelona: Bosch, 2002.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel. *Manual de administración local*. 5a ed. Madrid: Wolters Kluwer, 2006.
- CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, Guillermo. «Usucapión de la servidumbre de paso en nuestro derecho común». *Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial*, núm. 7 (2001).
- COBO OLVERA, Tomás. «La potestad de recuperación de oficio de las entidades locales». En: COBO OLVERA, Tomás (dir.). *Tratado de derecho local*. 1a ed. Pamplona: Aranzadi, 2010, p. 2.
- DÍAZ FUENTES, Antonio. *El deslinde. Civil y administrativo*. 1a ed. Barcelona: Bosch, 2009.
- FANLO LORAS, Antonio. «Capítulo XI: las prerrogativas locales». En: MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.). *Tratado de derecho municipal, tomo 1*. 2a ed. Madrid: Civitas, 2003.
- FERNÁNDEZ DE BUJÁN, Antonio. «Hacia un tratado de derecho administrativo romano». *Revista de Derecho UNED*, núm. 6/2010.
- HUALDE SÁNCHEZ, José Javier. «Comentario al artículo 384 del Código civil». En:

- VALPUESTO FERNÁNDEZ, M. Rosa; ORDUÑA MORENO, Francisco Javier; PABLOS CONTRERAS, Pedro de; CAÑIZARES LASO, Ana (dir.). *Código civil comentado. Volumen I*. 2a ed. Madrid: Civitas, 2016.
- HURTADO MARTÍNEZ, Juan Antonio. «El control jurisdiccional del procedimiento de deslinde administrativo». *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 791 (2010).
- MACÍAS CASTAÑO, José María. *El desahucio administrativo. La problemática de su ejecución: la entrada en un domicilio y la jurisprudencia constitucional*, Seminari de Dret Local de la Federació de Municipis de Catalunya, abril 2004.
- PÉREZ ÁLVAREZ, María del Pilar. «La función social de la propiedad privada. Su protección jurídica». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 30-II (2014).
- PONCE SOLÉ, J. «Algunas consideraciones jurídicas sobre los caminos de uso público y titularidad municipal». *Quaderns de Dret Local*, núm. 15 (octubre 2007), p. 33.
- POZO CARRASCOSA, Pedro del; VAQUER ALOY, Antoni; BOSCH CAPDEVILA, Esteve. *Derecho civil de Cataluña. Derechos reales*. 5a ed. Madrid: Marcial Pons, 2015.
- SERRANO PASCUAL, Antonio. «El sistema de fuentes de las entidades locales (I)». *QDL. Cuadernos de Derecho Local*, núm. 2 (junio 2003), p. 7-41.