



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

Por el Ayuntamiento de _____ se solicita informe relativo a la posibilidad de recuperación de un inmueble.

ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de _____ solicita al Servicio de Asesoramiento y Asistencia a Entidades Locales (SAAEL, en adelante) informe jurídico, del siguiente tenor literal:

“ _____, *ALCALDE- PRESIDENTE DEL AYUNTAMIENTO DE _____,*

SOLICITA: Informe jurídico sobre la posible reversión, o modificación, de una cesión gratuita a una asociación de la que no consta, ni acuerdo de cesión, ni procedimiento al respecto, así como procedimiento para llevarlo a cabo.

EXPOSICIÓN DE LOS HECHOS:

En la pedanía de _____, dependiente de _____, se encuentra un edificio propiedad del Ayuntamiento, ocupado desde hace años por una Asociación sin ánimo de lucro. Tras contactos con los representantes de la misma, en ningún momento se nos ha facilitado acuerdo de cesión, ni consta en este Ayuntamiento expediente alguno al respecto. Los dirigentes de la misma, no aceptan compartir el local con el resto de vecinos, siendo esta la intención de este Ayuntamiento: que no sea de uso exclusivo por los actuales ocupantes, y se abra al posible uso para eventos o actividades culturales de _____. El Ayuntamiento corre con los gastos de luz y agua del local, y se trata de uno de los poquísimos edificios de que dispone en esta ubicación, y el de mayor superficie y servicios”.



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

A los anteriores antecedentes, y solicitado informe por órgano competente, le son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En los términos planteados por el ayuntamiento, el inmueble está siendo ocupado sin título alguno que faculte la posesión del mismo por la Asociación. En tales términos, no cabe hablar de cesión de uso, sino más bien de usurpación, si bien esta ha venido siendo tolerada por el ayuntamiento “*desde hace años*” (desconociéndose la duración exacta de este periodo).

Ante esta situación, y dado que no resulta posible llegar a un acuerdo con la asociación, el ayuntamiento ha de plantearse las posibilidades de reintegro posesorio a su alcance, para hacer frente a una posesión privada absolutamente contraria (en todo momento) al ordenamiento jurídico, ya que la asociación mencionada no tiene ni ha tenido, derecho alguno de posesión sobre el bien público, según se desprende de la información facilitada desde el ayuntamiento.

Ahora bien, tal y como tiene señalado reiteradamente la jurisprudencia, no solo estamos ante una prerrogativa administrativa, sino también ante un deber de obligado ejercicio. Así lo manifiesta, entre otras muchas, la STSJ de Castilla y León nº 300/2006, de 2 junio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), que se refiere así al ejercicio de la potestad de recuperación posesoria: “*El TS se ha pronunciado con reiteración sobre el citado procedimiento a seguir para la recuperación de oficio de bienes por parte de las entidades locales; y también lo ha hecho esta Sala en varias sentencias, así en la de fecha 30.4.2004, dictada en el recurso 433/2002 (PROV 2004, 161960) en la que igualmente se reseña la Jurisprudencia que se entrecomilla en la presente resolución. Y sobre estos últimos preceptos el Tribunal Supremo ha venido poniendo de manifiesto la siguiente Jurisprudencia: así la STS de 23.3.99 (rec. 6771/1991, ponente Cid Fontán, Fernando) señala que "De lo antes expuesto se desprende que el presente recurso nos enfrenta con un acto en el que la Administración*



Pública ha hecho ejercicio de la potestad de autotutela conservativa que el ordenamiento jurídico le confiere para proteger la situación de los bienes de dominio público, protección que tiene su expresión máxima en la potestad para recuperar por sí misma, sin necesidad de acudir a la tutela judicial, la posesión de tales bienes si tal posesión ha sido objeto de perturbación o despojo, potestad que ha sido calificada de interdicto administrativo (interdictum propium), y que como tal potestad y no simple facultad, no es de índole discrecional sino de obligado ejercicio (...)"

Es decir, el ejercicio de la potestad defensora de los bienes municipales por parte de la corporación municipal titular de los mismos no es discrecional, sino que el status de estos bienes está sometido a principios de derecho imperativo y necesario (tal como ha manifestado el Tribunal Supremo, entre otras, en la STS de 6 de junio de 1990).

La cobertura jurídica de esta medida se encuentra en la temprana Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), cuyo artículo 82 atribuye a las entidades locales, respecto de sus bienes y entre otras, la prerrogativa “*de recuperar por sí mismas su posesión (...)*”.

También el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL, en adelante), al referirse a las prerrogativas de las Entidades Locales respecto a sus bienes, reconoce en su art. 44.1.c) que “*corresponde a los Municipios, Provincias e Islas, en todo caso, y a las demás Entidades Locales de carácter territorial, en el supuesto de que así lo prevean las Leyes de las Comunidades Autónomas, las siguientes potestades en relación con sus bienes: (...)* c) *La potestad de recuperación de oficio*”.

SEGUNDO.- No se especifica en la solicitud remitida al SAAEL si se trata de un inmueble de carácter patrimonial o demanial. Dicha consideración es esencial, ya que el régimen de recuperación de los bienes varía sustancialmente en atención a la naturaleza de los mismos, viéndose reforzadas las facultades de la Administración en relación con sus bienes demaniales (dado su carácter imprescriptible). Así pues, la



primera actuación del ayuntamiento debe ser depurar la situación del inmueble, a efectos de determinar sus posibilidades de actuación.

Como se ha señalado, el artículo 82.a) de la LRBRL señala que las entidades locales gozan, respecto de sus bienes, de la prerrogativa de recuperar por sí mismas su posesión, disponiendo, en cuanto a su plazo, que podrá hacerse *“en cualquier momento cuando se trate de los de dominio público, y en el plazo de un año, los patrimoniales”*.

En el mismo sentido, el artículo 70 del RBEL establece que las Corporaciones Locales podrán recobrar por sí la tenencia de sus bienes de dominio público en cualquier tiempo, pero cuando se tratase 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.

En términos análogos, los apartados 2 y 3 del art. 55, de la Ley 33/2003, bajo la rúbrica, «Potestad de recuperación posesoria», establecen lo siguiente:

“2. Si los bienes y derechos cuya posesión se trata de recuperar tienen la condición de demaniales, la potestad de recuperación podrá ejercitarse en cualquier tiempo.

3. Si se trata de bienes y derechos patrimoniales la recuperación de la posesión en vía administrativa requiere que la iniciación del procedimiento haya sido notificada antes de que transcurra el plazo de un año, contado desde el día siguiente al de la usurpación. Pasado dicho plazo, para recuperar la posesión de estos bienes deberán ejercitarse las acciones correspondientes ante los órganos del orden jurisdiccional civil”.

En este sentido, la citada STSJ de Castilla y León nº 300/2006, dejó sentado que la potestad para recuperar por sí misma, sin necesidad de acudir a la tutela judicial, la posesión de los bienes de dominio público *“carece de límite temporal pues puede*



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

efectuarse en cualquier momento —dada la imprescriptibilidad del dominio público— (en el mismo sentido la STS de 22 de diciembre de 2000) a diferencia de la recuperación administrativa de la posesión de los bienes patrimoniales o privados, que sólo puede ejercerse en el plazo de un año desde la ocupación (artículo 8 de la Ley de Patrimonio del Estado)”.

TERCERO.- En caso de bienes demaniales (o patrimoniales, en caso de usurpación inferior al año), el procedimiento de recuperación de bienes es el regulado por los artículos 70 y siguientes del RBEL, pudiendo iniciarse de oficio por la propia corporación (o por denuncia de los particulares).

Es conveniente unir al expediente informe técnico con valoración del bien, así como las características técnicas de su estado original antes de la usurpación y el estado actual. También se aportará al expediente la documentación acreditativa de la titularidad municipal y de la posesión anterior del bien afectado.

Se concederá audiencia al interesado para que exponga las consideraciones que considere pertinentes en descargo de sus actos.

El Pleno es el órgano competente para acordar que se proceda a la recuperación de oficio del bien y, una vez adoptado dicho acuerdo, corresponde al alcalde-presidente dictar una orden de ejecución para que se desaloje el inmueble, volviendo a dejarlo en el mismo estado anterior a la usurpación, y apercibiendo a la asociación de que en caso contrario (si no lo realizare), previo apercibimiento, conforme a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se procederá a la ejecución subsidiaria por el ayuntamiento, siendo los costes de ejecución a cargo del obligado.

En el supuesto planteado no parece necesario el deslinde previo del bien a recuperar, ya que no hay duda respecto a su extensión y límites (como dejó claro la STS



de 23 de abril de 2001). En otro caso (si no existiera completa identidad entre lo poseído por la Corporación y lo usurpado por el particular), se requerirá previo deslinde.

Finalmente, se levantará acta de desalojo, relatando los hechos y el resultado de la actuación.

CUARTO.- El procedimiento de recuperación de oficio de la posesión puede iniciarse de oficio o a instancia de parte. La validez del ejercicio de la acción de recuperación de la posesión ilegal de un bien público requiere el cumplimiento de una serie de requisitos, que han sido extensamente perfilados por la jurisprudencia:

1. En el expediente ha de quedar probado que el ayuntamiento es titular del bien usurpado y que éste ha estado previamente utilizado por la misma antes de la ocupación ilegal (entre otras, STS de 1 de junio de 1982, de 22 de noviembre de 1985 y de 2 de enero de 2002). Entre los diversos medios de prueba que pueden utilizarse para acreditar la titularidad pública del bien usurpado, la STS de 21 de junio de 2001 menciona: certificaciones que pueden dictar los Registradores de la Propiedad, certificación administrativa sobre inventario, certificaciones catastrales, informes periciales; planos topográficos; etc...
2. También debe quedar acreditada en el expediente la ilegalidad de la ocupación o que el bien público se encuentra indebidamente poseído por un tercero (STS de 30 de mayo de 1983, de 12 de abril de 1984 y de 5 de febrero de 1986).
3. La acción ha de dirigirse contra la asociación sin ánimo de lucro, usurpadora del bien público ocupado ilegalmente. La STS de 23 de abril de 2001 señala que debe existir una identidad entre lo poseído y lo usurpado por el particular.
4. Finalmente, es necesario que el ayuntamiento adopte un acuerdo que legitime su actuación y pueda ejecutarse. La resolución que dicte el ayuntamiento ordenará el desalojo del inmueble ilegalmente ocupado en el plazo que se establezca al efecto,



contado a partir del día siguiente a su notificación al interesado. Si el desalojo no se produce en el plazo marcado, podrá procederse a la ejecución forzosa de la resolución mediante el lanzamiento del usurpador, o a través de la imposición de multas coercitivas de carácter sucesivo, hasta el momento en que se cumpla la resolución de desalojo.

QUINTO.- El ayuntamiento no puede hacer uso de la facultad de recuperación de oficio de un bien patrimonial si la usurpación del mismo se ha prolongado más de un año. En ese caso, el ayuntamiento debe acudir a los mecanismos reivindicatorios ordinarios en vía judicial (siguiendo el criterio establecido en el artículo 460.4 del Código Civil).

De esta forma, vistos los anteriores antecedentes y fundamentos jurídicos, los que suscriben elevan las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En los términos planteados por el ayuntamiento, el inmueble está siendo ocupado sin título alguno que habilite la posesión del mismo por la Asociación.

La primera actuación del ayuntamiento debe ser depurar la situación del inmueble, a efectos de determinar si el bien en cuestión es demanial o patrimonial, ya que de esta circunstancia dependen sus posibilidades de actuación.

SEGUNDA.- Si se trata de un bien demanial, el procedimiento a seguir será el de recuperación de oficio de los bienes, regulado por los artículos 70 y siguientes del RBEL, y que se desarrolla en los antecedentes tercero y cuarto del presente informe.

TERCERA.- Si se trata de un bien patrimonial, al haberse prolongado la usurpación por periodo superior al año, el ayuntamiento debe acudir a los mecanismos reivindicatorios ordinarios en vía judicial civil.