



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 2 VIGO

SENTENCIA: 00266/2022

Modelo: N11600
CIUDADE DA XUSTIZA. RUA PADRE FEIJOO, N° 1 36204-VIGO
Teléfono: 986 817860/72/61 **Fax:** 986 817873
Correo electrónico:

Equipo/usuario: MR

N.I.G: 36057 45 3 2021 0000773
Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000405 /2021 /
Sobre: ADMON. LOCAL
De D/Dª:
Abogado: BEATRIZ LOPEZ-CHAVES CASTRO
Procurador D./Dª:
Contra D./Dª CONCELLO DE VIGO
Abogado: LETRADO AYUNTAMIENTO
Procurador D./Dª SAGRARIO QUEIRO GARCIA

PROCEDIMIENTO ORDINARIO 405/21

SENTENCIA, 266/2021

En Vigo, a 3 de noviembre de 2022.

Vistos por mí, Marcos Amboage López, magistrado-juez del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 2 de Vigo, los presentes autos de procedimiento ordinario seguidos a instancia de:

- representada y asistida por el letrado/a: Beatriz López Chaves, frente a:
- Concello de Vigo representado por el procurador/a: Sagrario Queiro García y asistido por el letrado/a: Elena Ares Salgado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal indicada en el encabezamiento presentó el 20 de diciembre del 2021 recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta de la solicitud que dirigió al Concello de Vigo, de 13 de agosto y 4 de septiembre del 2015, en la que pidió la descatalogación del inventario de bienes municipales, del vial Rúa Calexón, en el tramo comprendido desde el nº 7, al nº 11, por su carácter privado, propiedad de la actora.

SEGUNDO.- Se admitió a trámite por decreto de 23 de diciembre de 2021, y se reclamó el expediente administrativo de la Administración demandada, se recibió el 27 de enero de 2022, y se puso de manifiesto a la parte recurrente, a fin de que presentase su demanda, lo que verificó el 29 de julio del 2021. En la petición de la demanda se solicitó que se dicte sentencia en la que se declare no ajustada a Derecho la actuación impugnada de la administración demandada, se anule y revoque, y se declare la exclusión del inventario de bienes municipales, del vial Rúa Calexón, en el tramo comprendido desde el nº 7, al nº 11, por su carácter privado, con imposición de las costas procesales.

TERCERO.- La defensa del Concello de Vigo contestó a la demanda el 6 de abril del 2022 e interesó que fuera desestimada, con imposición de costas.

Por decreto de 8 de abril del 2022 se fijó la cuantía del procedimiento como indeterminada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 40 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante, LJCA).

En auto de 28 de abril admitimos la prueba propuesta, incluida la documental presentada por la actora a la vista de la contestación de la demanda, de acuerdo con lo previsto en el art. 56.4 LJCA.

La celebración del juicio tuvo lugar el 23 de junio del 2022 y en él se practicaron las testificales de , vecino, y , esposo de la actora, a instancia de ésta y de , técnica municipal, a petición de la demandada. También explicó su informe el perito designado por la actora, .

El 14 y el 29 de julio del 2022, las partes, respectivamente, presentaron sus conclusiones, y finalmente quedaron los autos vistos para sentencia por providencia de esa fecha.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Queremos comenzar la fundamentación de esta sentencia haciéndonos eco de otra, la STSJG Contencioso sección 2 del 05 de marzo de 2021 (Sentencia: 115/2021 - Recurso: 4263/2020), que expresaba:

"En relación a los inventarios municipales de bienes, la jurisprudencia viene insistiendo en que *"el Inventario Municipal es un mero registro administrativo que, por sí solo, ni prueba, ni crea, ni constituye derecho alguno a favor de las Corporaciones, siendo más bien un libro que sirve de recordatorio constante para que la Corporación ejercite oportunamente las facultades que le correspondan"* (STS de 9 de junio de 1978). Su única trascendencia, es, por consiguiente, 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."

Nociones generales, legales y jurisprudenciales de aplicación al caso:

Expresa el art. 132 CE:

"1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación."

Esa Ley es la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAP), de la que destacamos los siguientes preceptos:

Artículo 28. Extensión.

Las Administraciones públicas están obligadas a proteger y defender su patrimonio. A tal fin, protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran, procurarán su inscripción registral, y ejercerán las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello.

Artículo 32. Obligación de formar inventario.

1. Las Administraciones públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados.

4. El inventario patrimonial de las comunidades autónomas, entidades locales y entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de ellas incluirá, al menos, los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos.

Referencias jurisprudenciales de interés sobre la cuestión controvertida:

La jurisprudencia ha venido reiterando continuamente, por ejemplo en dos SSTS de 29/04/1989 STS13909/1989, STS: 1989:13909 y STS 2756/1989, respectivamente, que:

" Los problemas relativos a la titularidad dominical constituyen cuestiones civiles cuya decisión está vedada a la Administración y, por tanto, también a esta jurisdicción revisora - artículo 2.º a) de la Ley jurisdiccional - por razón de su atribución a la jurisdicción civil - artículo 9.º, 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 -. Pero la jurisdicción contencioso- administrativa ha de controlar la legalidad de la actuación de las potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración respecto de sus bienes y más concretamente de la potestad de recuperación de oficio - artículos 82 a) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril , 44.1 c), y 70 y siguientes del Reglamento de Bienes aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio - control éste que, en lo que ahora importa, se lleva a cabo atendiendo a la realidad posesoria y sin formular declaraciones respecto de la titularidad dominical, salvo supuestos específicos en que aquéllos se producen con carácter prejudicial, es decir, a los solos efectos del proceso en que recaen y con posibilidad de ser revisadas por la jurisdicción civil - artículo 4.º, 2 de la Ley jurisdiccional -"

La STSJ de Baleares Contencioso sección 1 del 22 de marzo de 2021 (Sentencia: 180/2021 Recurso: 83/2020), sintetiza:

" SEGUNDO. Doctrina general en materia de Inventarios municipales de caminos de uso público.

Aunque es materia correctamente analizada en la sentencia apelada, tan solo interesa reiterar una serie de premisas cuya aplicación al caso será fundamental para la decisión. Concretamente:

1ª) El Inventario de Bienes contemplado en el art.17,1º del RD 1372/1986, de 13 de junio , por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, es un mero registro administrativo que por sí solo no prueba, ni crea, ni constituye derecho alguno a favor de la Corporación (SSTS 9 junio 1978 ; 28 abril 1989 ; 23 enero 1996 , entre otras).

De aquí se deduce que la inclusión en el Inventario no representa la última palabra en cuanto a la propiedad del bien incluido.

Por tanto, la inclusión de un camino en el Inventario no impide discutir sobre su titularidad ante los órganos del orden jurisdiccional civil, según se desprende de los artículos 1.1 LJCA ; 22.1 LOPJ ; 36.1 LEC y SSTS 16 junio 1988 , 28 abril , 9 mayo y 23 noviembre 1989 ; 19 septiembre 1990 ; 4 enero y 2 julio 1991 ; 4 julio 1996 , y otras muchas. Pero el hecho de que un camino no éste incluido en el Inventario, no significa que no lo sea de dominio público.



La STS de 21 de mayo de 2008 (Rec. 28/2004) ya advierte que "ningún precepto del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local (R.D.L. 781/86, de 18 de Abril), ni del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 13 de Junio de 1986 (artículos 17 a 36), 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".

2ª) Si a la Administración municipal le consta que un camino lo es de uso público, debe incluirlo en el Inventario municipal de bienes si de la investigación desarrollada al respecto llega a la conclusión que el bien lo es de uso público (STS 10- 12- 2001). Esta actuación administrativa, que deriva del derecho que asiste a las Corporaciones Locales para investigar, deslindar y recuperar la posesión de los caminos -como bienes de uso público regulados en el artículo 74 de la Ley de Régimen Local - está sujeta al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, que no se pronunciará con carácter definitivo sobre la titularidad de los bienes, sino sobre la corrección de su inclusión en un registro administrativo.

Así pues, a este orden jurisdiccional le corresponde examinar si se han aplicado correctamente las facultades de orden recuperatorio, tanto en el aspecto formal o procedimental como en el de fondo, por concurrir "prima facie" las circunstancias que califican como bienes de dominio público los que han sido objeto de la actividad antedicha.

Obviamente será inevitable que en la jurisdicción contencioso-administrativa se examinen algunos elementos indiciarios o pruebas que son los que luego entrarán en juego para discutir la titularidad de los bienes, pero lo relevante es que dicha decisión no prejuzga la que haya de adoptarse, con carácter definitivo, en el orden jurisdiccional civil.

3º) La inclusión de caminos de uso público en el Inventario no ofrece especiales dificultades en los supuestos de adquisición formal del dominio público (a resultas de sistema de gestión urbanística, expropiación, compra,...). La controversia que nos interesa es la derivada de la inclusión de caminos tradicionales que han entrado en desuso y cuyo eventual anterior uso público está en discusión. Para la recuperación de estos caminos y su inclusión en el Inventario, la Administración debe constatar su uso público, es decir, su afectación real al concreto destino que justifica su inclusión en el dominio público. Para la inclusión de un camino en el inventario es suficiente la existencia de indicios que soporten la presunción de la su naturaleza pública, pero estos simples indicios no pueden limitarse a constatar el actual uso público, sino que dicho uso lo ha sido desde siempre.

Este uso público no puede ser el reciente o el ocasional, sino el que lo ha sido desde tiempo inmemorial, o en términos coloquiales "porque siempre ha sido de uso público ". Ello es así porque no cabe admitir que la tolerancia del propietario al paso de terceros por un camino de su propiedad, transforme dicha vía en un camino de uso público, de modo que el paso de bien privativo a bien de dominio público se produzca por la simple circunstancia de que el propietario no ha exteriorizado su oposición al tránsito de terceros.

De la misma forma que el desuso de un camino público no se traduce en desafectación tácita (art. 338 a 345 del CC), tampoco un reciente uso público de un camino privado lo transforma sin más en bien de dominio público. Por lo tanto, el elemento temporal es relevante, pero siempre en relación a los motivos por las que ahora se hace un uso público del paso. Además, el uso ha de ser público, esto es, utilizable por todos. Ello excluye aquellos caminos cuyo uso era privativo para intercomunicar fincas privadas y cuyos usuarios eran exclusivamente los afectos a ellas. Es decir, usos propios de una servidumbre, aunque no constituida formalmente.

Como la mayoría de caminos municipales tienen una naturaleza histórica, el título de adquisición será generalmente la posesión del bien desde tiempo inmemorial, esto es, más allá de lo que alcanza la memoria, y porque no ha conocido un estado diferente de las cosas.

4ª) La conservación de caminos y vías rurales constituye, según el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), una competencia local. El inventario informa el Ayuntamiento sobre la extensión y las características de la red de caminos municipales. De esta manera, el inventario proporciona una seguridad jurídica al Ayuntamiento, los vecinos y los propietarios del término municipal, al delimitar claramente un marco recíproco de derechos y obligaciones en el ámbito de la gestión los caminos y la ordenación de la movilidad rural (como el mantenimiento, la mejora y la señalización de caminos, la policía de caminos rurales, la concesión de licencias, etc.)."

La STSJ del País Vasco Sala de lo Contencioso Sección: 1 (Nº de Recurso: 473/2018- Nº de Resolución: 237/20189, de 6 de julio del 2018, motivaba:

"La formación del inventario es una tarea administrativa interna de las Entidades Locales que viene normativamente referida a la totalidad de sus bienes, como nos ilustran los *artículos 17 a 36 del Reglamento de Bienes* aprobado por Real Decreto 1.372/1.986. El rigor que debe presidir, por tanto, la inclusión de los bienes inmuebles de dominio público en tal registro interno y no productor por sí mismo de presunciones posesorias, ni dominicales, está vinculado, por



ello a la racional y propia convicción que la Entidad Local albergue de que el bien forma parte del patrimonio o del demanio municipal, y que ha de ser por ello conservado o tutelado. Ahora bien, tal inventario carece de toda eficacia o consecuencia de cara a la esfera administrativa y aún jurídico-patrimonial de los particulares y lo que **no cabe** es que, con motivo de publicarse los bienes que incluye, y so pretexto de que se hacen declaraciones de dominio, promover impugnaciones de tal inventario que tomen como presupuesto erróneo que tal inventario es lo que no es, es decir manifestación del ejercicio de una acción interdictal municipal recuperatoria de la posesión en régimen de autotutela. [...]

Nos hemos inclinado, con ello, a atribuir la menor eficacia de las concebibles en términos jurídico-administrativo y posesorios a dichos inventarios de caminos, con aparente disenso en este punto de lo que el Juzgado "a quo" atribuye al documento del Ayuntamiento de Usurbil impugnado, que le lleva incluso a identificarlo en algún pasaje con el expediente de investigación de bienes mencionado por el artículo 53 RBEL, y que, hasta de modo general, se concibe como alterador de la naturaleza jurídica de diversos caminos."

-En segundo lugar, y como consecuencia de ello, la contradicción que con alcance legítimo puedan desplegar los particulares, vecinos, e interesados, no puede ir más allá ni trascender a ese objeto y finalidad del inventario, lo que tiene una particular proyección negativa sobre la pretensión de que el Ayuntamiento deba hacerse eco de la existencia o incluya otros diferentes caminos o tramos con carácter público demanial, sustituyendo esa convicción municipal por la propia de los referidos interesados. La orientación general que la rectificación del inventario puede válidamente ofrecer, en suma, es la de que se pongan de relieve con ella **errores crasos o manifiestos** en la selección o trazado de los bienes inmuebles que positivamente se hagan objeto de registro administrativo y de descripción, pero no puede constituir cauce idóneo para un replanteamiento de raíz sobre qué caminos son públicos y cuáles son privados en el municipio, ni, como en este caso ocurre, escenario apto para que el Ayuntamiento venga compelido a incluir en el inventario de bienes públicos caminos cuya existencia no le consta o no comparte, (con base incluso en elementos jurisdiccionales previos), y promovido todo ello en base a complejas operaciones jurídico-administrativas intermedias de revisión de lo que un deslinde determinase, o de cómo un antiguo acuerdo municipal debiese interpretarse, de manera tal que la impugnación de un instrumento tan escasamente relevante en sus afecciones a terceros, termine paradójicamente, por ser el ámbito de examen

y revisión histórica de cuantas anteriores fases de controversia y de delimitación administrativa o civil se hayan dado en el tiempo.

(negrita y subrayado, nuestros).

SEGUNDO.- A la introducción anterior aun hemos de añadir la siguiente argumentación a cuenta de la actuación impugnada, del objeto del recurso, que es la desestimación presunta por el Concello de Vigo, de una petición de la actora que le ha dirigido hace siete años, con su completo de unos días más tarde, en la que interesaba la modificación del inventario municipal, al efecto de la exclusión del mismo de un bien inmueble, el vial Rúa Calexón, en el tramo comprendido desde el nº 7, al nº 11, que lo considera propio. Pero el inventario vigués ha sido aprobado por acuerdo plenario de 4 de mayo de 1993, como se indica en el "hecho" primero de la demanda.

Entonces, aunque la acción se nos presenta como la impugnación de la desestimación presunta de una solicitud de rectificación del inventario municipal, en realidad, supone la impugnación del mismo inventario, aunque sea en un solo punto, el que concierne a la recurrente, pero no deja de ser la impugnación de un acto dotado de publicidad extraordinaria, firme y consentido, durante más de veinte años.

En nuestra sentencia de 29 de octubre del 2019 (PO 372/18), razonamos:

"Entonces, nos preguntamos si es posible, si resulta admisible que ante cualquier solicitud o petición dirigida a una Administración, que no tenga respuesta, queda expedita la vía jurisdiccional contencioso administrativa, e impugnar así cualesquiera actos, resoluciones o acuerdos administrativos que, con independencia de su contenido y de la fecha en que se dictasen, hubiesen devenido firmes."

La respuesta entiendo que debe ser negativa, no es admisible este proceder y no cabe reabrir cualquier debate jurídico cerrado por la firmeza de los actos y el transcurso del tiempo, al amparo de una supuesta desestimación presunta de la solicitud que los cuestiona cinco, o veinticinco años después."

Nuestra sentencia ha sido ratificada por la STSJG Contencioso sección 2 del 23 de noviembre de 2020 (Sentencia: 633/2020 - Recurso: 4020/2020), que al respecto motivó:

"En respuesta a las cuestiones controvertidas, debemos comenzar por ratificar la apreciación de la sentencia de instancia sobre la imposibilidad de aceptar que cualquier solicitud o petición dirigida a una Administración, cualquiera que sea su contenido y que no tenga respuesta, determine que quede expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, para impugnar así cualesquiera actos,



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

resoluciones o acuerdos administrativos, con independencia de su contenido y de la fecha en que se dictasen, y que hubiesen devenido **firmes.**"

Entiendo que el razonamiento anterior está emparentado con la doctrina jurisprudencial que recoge, por ejemplo, la STS, Contencioso sección 4 del 06 de noviembre de 2018 (Sentencia: 1590/2018 -Recurso: 1763/2017), que decía:

"En efecto, la sentencia dictada por el Pleno de esta Sala Tercera en el recurso de casación núm. 302/2004, de fecha 28 de febrero de 2007, consideró equivocada la tesis según la cual cualquier petición del administrado da lugar o debe dar lugar, a "un procedimiento iniciado a solicitud del interesado", de modo que si no se contesta por la Administración en el plazo máximo establecido para resolver, debe considerarse estimada por silencio, en aplicación del artículo 43.2 de la Ley 30/1992 (LPAC). En esa línea, razonó a continuación lo siguiente:

[...]

El artículo 43 LPAC , en cambio, no se refiere a solicitudes sino a procedimientos. Es verdad que su párrafo 2 dice que los interesados podrán entender estimadas sus solicitudes, pero se trata de solicitudes insertadas en determinados procedimientos. Procedimientos que resultan de la aplicación de las correspondientes normas legales a las solicitudes presentadas por los interesados. Y esto que cabía mantenerlo en la redacción de la LPAC anterior a la modificación aprobada por la Ley 4/1999 de 13-I, es aún más patente después de esta Ley. Antes de la Ley 4/1999, porque el artículo 43 contenía tres supuestos de silencio positivo que remitían a procedimientos más o menos formalizados; los dos primeros sin duda alguna (concesión de licencias o autorización de instalación, traslado o ampliación de empresas y centros de trabajo y solicitudes que habilitaran al solicitante para el ejercicio de derechos preexistentes), pero también el tercero, "solicitudes en cuya normativa de aplicación no se establezca que quedaran desestimadas si no recae resolución expresa", porque esa normativa de aplicación no podía ser otra sino la normativa reguladora del específico procedimiento en cuestión. Claramente se ve que en la mente del legislador estaba el aplicar el régimen de silencio positivo no a cualquier pretensión, por descabellada que fuera, sino a una petición que tuviera entidad suficiente para ser considerada integrante de un determinado procedimiento administrativo. Y así resulta de la Disposición Adicional 3ª LPAC que manda adecuar los procedimientos existentes a la nueva regulación de la LPAC, y tras esa previsión se publican varios R.R.DD de adecuación, hasta llegar a la resolución de la Secretaría de Estado para

la Administración Pública de 20-III-96 que publica la relación de procedimientos de la Administración General del Estado.

[...]

La Exposición de Motivos de la Ley 4/1999 parte de esa relación de procedimientos, porque se refiere a los aproximadamente 2000 procedimientos existentes en la actualidad. El escenario que contempla el legislador para regular el sentido del silencio no es un escenario de peticiones indiscriminadas a la Administración sino de peticiones que pueden reconducirse a alguno de los procedimientos detectados e individualizados. La Exposición de Motivos habla de la necesidad de simplificación de ese conjunto de procedimientos, lo que se plasma en la Disposición Adicional 1ª 1 de la Ley.

[...]

Para el legislador de 1999, como también para el de 1992, sólo cabe aplicar la ficción del silencio que establece la LPAC para los procedimientos regulados como tales por una norma jurídica. **A diferencia de la LPA que aplicaba el silencio negativo a las peticiones, cualesquiera que estas fueren.**

La LPAC establece como regla el silencio positivo, pero parte de que esa ficción legal se aplica a procedimientos predeterminados, como resulta de lo más atrás expuesto y también del art. 42.2 que, cuando habla de la obligación de resolver, advierte que ha de resolverse en el plazo "fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento", ha de haber un procedimiento derivado específicamente de una norma fija, y del 42.5, que manda a las Administraciones Públicas que publiquen y mantengan actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.

El silencio regulado en los artículos 43 y 44 sólo opera en el marco de alguno de los procedimientos reconocidos como tales en el ordenamiento jurídico, estén o no estén recogidos como tales en las normas reglamentarias de delimitación de procedimiento.

b) Criterio cuyo acierto resulta patente en un caso como el de autos. [...]

Amén de ello, al interpretar el ordenamiento jurídico-administrativo no han de olvidarse los principios que la mejor doctrina denomina institucionales, pues desde ellos debe interpretarse el sentido de las reglas concretas, precisar su ámbito de aplicación, y articular todas ellas entre sí. Lo cual, aplicado al caso de autos, conduce de nuevo a que las normas del art. 43 de la Ley 30/1992 no pudieran ser interpretadas de modo aislado y sí en conexión con las que regulan el procedimiento a seguir para obtener el derecho que el actor pretendía y pretende.



En definitiva, cuando el ordenamiento prevé y regula un procedimiento específico para decidir determinada cuestión, es en él, no en otro, donde ha de adoptarse tal decisión (negrita, nuestra).

Todo lo expuesto para justificar que la solución al presente recurso entiendo que debe ser su inadmisión, art. 69 c) ó e) LJCA, ya que bien no hay actuación administrativa impugnabile, puesto que se ha fabricado un silencio negativo inexistente, bien si atendemos a la verdadera actuación combatible, es llano que la reacción frente a la aprobación del inventario municipal, resulta extemporánea.

Esto es, considero equivocada la invocación que la actora hace en la fundamentación jurídica de la demanda, del mandato contenido en el art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), apelando a la obligación de resolver que pesa sobre la Administración, puesto que el precepto legal lo que indica es:

"1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla **en todos los procedimientos** cualquiera que sea su forma de iniciación".

Aunque la demanda señala el art. 33 LPAP, ni en éste, ni en ningún otro precepto normativo se contempla un procedimiento para la rectificación del inventario patrimonial público que se incoe a instancia de parte.

Y si no hay procedimiento, no hay silencio. No es jurídicamente posible fabricar silencios, ni positivos, ni negativos, como método para la construcción de un supuesto del art. 25 LJCA, para el acceso jurisdiccional.

La STS, Contencioso sección 4 del 06 de noviembre de 2018, que reproducimos en parte, se refería a los cauces específicos que el Ordenamiento jurídico prevé o contempla para la tutela de los derechos, y en el presente caso, sobresale uno para la defensa de pretensiones como la que esgrime la recurrente, y es la acción declarativa del dominio, que es la que tiene el propietario poseedor frente a quien discute ese dominio. Es una acción que persigue la obtención de un pronunciamiento, no de condena, porque ya se tiene materialmente la cosa, la propiedad del inmueble, sino de prevalencia del título con el que se cuenta, pero respecto de la que carecemos de jurisdicción, debe ser ejercitada ante los juzgados del orden civil. Y materialmente, es la acción que ha ejercitado la actora, destinada a afirmar su dominio, debidamente inscrito en el Registro de la propiedad, y remover cualquier obstáculo que lo contradiga.

Pero recordando el criterio establecido en la STSJ del País vasco Sala de lo Contencioso Sección: 1 (Nº de Recurso: 473/2018- Nº de Resolución: 237/20189, de 6 de julio del 2018, a la que antes nos referíamos, no es admisible

atribuirle al inventario municipal lo que no es, y con el pretexto de que con su publicación se contienen declaraciones de dominio, dar cobijo a toda clase de solicitudes de inclusión o exclusión de bienes en el registro administrativo. A tenor del criterio previsto en esa STSJ del País vasco, sería posible la rectificación del inventario, tras la incoación de oficio del procedimiento, cuando se exteriorizasen errores manifiestos o crasos, pero no lo sería ante cualquier discrepancia, debido a la reducida entidad de los efectos de este registro interno municipal. Y en el presente caso parece llano que no nos hallamos ante un error de esa clase, desde el instante en que hay un desacuerdo entre las partes sobre el carácter público, o privado de la porción de terreno litigiosa, desde el momento en que una funcionaria municipal, la aparejadora del departamento de patrimonio, avala la presencia del inmueble en el inventario. Por tanto, la acción ejercitada por la actora entiendo que está fuera de lugar y de tiempo, en el sentido más amplio, y no puede admitirse ni desde una perspectiva formal, por carecer de verdadero objeto, ni desde una perspectiva material, ya que la esencia o naturaleza del inventario municipal no es la propia de la de un registro de la propiedad.

Considero que, sin necesidad de acudir al mecanismo procesal previsto en el art. 33.2 LJCA, podemos declarar la inadmisión del recurso en la medida en que la demandada, aunque tímidamente, ha esgrimido esta argumentación cuando en el fundamento jurídico primero de la contestación, expuso:

“Dentro do periodo de información pública do Inventario

municipal de 1993 era cando a interesada podería ter realizado as alegacións que estimase oportunas en relación á súa propiedade. O inventario municipal foi aprobado en maio de 1993, e dito acordó adquiriu firmeza ea data de hoxe na non é susceptible de impugnación.” Ciertamente, coincidimos plenamente con la anterior conclusión.

La recurrente trae en su demanda unas referencias de precedentes jurisprudenciales que entiendo que, en lugar de respaldar su tesis, la desacreditan, avalan la argumentación que venimos sosteniendo; así:

La STSJ de Castilla La Mancha Contencioso sección 1 del 26 de mayo de 2005 (Sentencia: 244/2005 Recurso: 290/2002), se refiere a su objeto y expresa:

“Primero. Por la representación procesal de la actora se interpuso en 19 de Abril de 2002, recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del Pleno del Ayuntamiento de Anchuras (Ciudad Real), de fecha 8 de Febrero de 2002.”

Como es de ver, hubo una resolución municipal, sobre el contenido del inventario, y en el plazo ordinario para la



interposición del recurso contencioso administrativo, art. 46 LJCA, se ha reaccionado frente a ella. No es nuestro caso. La STSJ de Madrid Contencioso sección 2 del 02 de junio de 2005 (Sentencia: 742/2005 Recurso: 451/2003), *idem*; expresa: **"El acto objeto del recurso es el Decreto del Alcalde**

presidente del Ayuntamiento de Majadahonda de 31 de Octubre de 2002, mediante el cual se revocó el Decreto del Concejal Delegado de Vivienda, Urbanismo y Obras n° 7530/01, de 28 de Junio, en virtud del cual se procedió a la recuperación del camino público que atraviesa la Parcela NUM000 del Polígono NUM001 , en su lindero noreste."

Se combatía entonces un acto expreso resultante del ejercicio de la potestad recuperatoria municipal, que tampoco resulta asimilable al enjuiciado.

Por fin, la STSJG, Contencioso sección 2 del 19 de diciembre de 2003 (Sentencia: 959/2003 Recurso: 4015), que también se evoca, motivaba:

"PRIMEIRO. - Segundo resulta do expediente, o 21.10.1996 o Sr. Federico presentou un escrito no Concello de Vigo no que solicitaba a rectificación do plano cartográfico municipal no que afectaba a súa propiedade lugar de Sampayo, por figurar atravesada por un camino público, cando era un camino de servidume.

O informe do técnico municipal (folio 11) indica que é un camino pavimentado con formigón, con iluminación pública e cunha lonxitude de 60 mts. Figura no inventario municipal de bens, grafiado nos seus planos e co código núm. 1070200.

En resolución de 04.02.1997 requiriron o Sr. Federico para que achegara a relación de titulares lindantes co camino e un plano topográfico de deslinde das parcelas lindantes co camino. Achegounos o 04.02.1997 (folio 19).

Déronlle traslado ós lindantes e o Sr. Gustavo formulou alegacións e achegou documentos (folio 26 a 105).

Tralos informes municipais (folios 196 e 111 a 113), o informe e proposta de 18.02.1998 son favorables á desafectación de parte do camino, e este criterio asumíuno o Pleno do Concello en sesión de 15.04.1999

O 27.05.1999 o Sr. Federico presenta un recurso de reposición e o 09.06 o Sr. Gustavo , sen que se resolvan dun xeito expreso.

O recurso diríxese contra o acordo de 15.04.1999 e no suplico da demanda se solicita a estimación da demanda, con imposición **de las costas"**.

Nada que ver con la situación que nos presenta la recurrente, donde brilla por su ausencia cualquier actuación o resolución municipal, salvo claro está, el inventario, que data del año 1993. En el supuesto a que se refería esa STSJG, se enjuiciaba un ejemplo del ejercicio de la potestad prevista en el art. 34 RBEL, que otorga al pleno de la corporación

municipal la competencia para la rectificación del inventario, mediante resolución dictada tras la tramitación del correspondiente procedimiento que solo puede ser incoado por el propio Concello. Inadmitimos el recurso contencioso administrativo.

TERCERO.- A pesar de lo expuesto, somos conscientes de lo que pretendía la actora, de las posturas de las partes, y en la medida en que por ambas se ha desplegado prueba, hemos celebrado un juicio, la valoraremos, exteriorizando el resultado de nuestra convicción, con los limitados efectos del art. 4 LJCA, y por si resultara útil a cualquiera de las partes, desde la perspectiva de la mejor satisfacción del derecho a obtener la tutela efectiva.

Aclararemos entonces que el debate gira en torno a un pequeño tramo de camino, privado o público, pero en todo caso, camino, que desde la rúa Calexón, perpendicularmente se extiende desde los números 7 a 11, sin salida, con terminación en lo que se conoce como fondo de saco, y que la demandante considera privativo, si bien gravado con una servidumbre de paso, en la que su propiedad en esa porción de terreno tiene la calidad de predio sirviente y los titulares de las fincas nº 9 y nº 11, la de dominantes.

Mientras que la demandada entiende que se trata de una parte del primer tramo de la rúa Calexón, que en toda su extensión comunica la avenida do Aeroporto con la rúa Casal de abaixo, de Vigo.

Con arreglo a la pericia de la actora sabemos que la extensión discutida representa aproximadamente unos 230 m2 y es pacífico que su existencia singularizada no se reflejaba en el vuelo americano, del año 1956. No hay controversia en cuanto que, por entonces, el camino litigioso no existía, se integraba en una propiedad que era de los padres de la actora, y la duda que es preciso aclarar es cuándo, cómo y por qué surge con la individualidad propia que indudablemente hoy posee ese tramo de camino.

Al respecto, la recurrente sostiene que ha sido con ocasión de la segregación de su propiedad, para su reparcelación y venta de los dos solares en los que se ubican las viviendas nº 9 y 11, a los que se ha obligado a proporcionar el paso a que se refieren los artículos 551 y 567 CC.

Y la demandada defiende que ha sido precisamente como condición previa al otorgamiento de las licencias para la edificación de esas dos parcelas, las nº 9 y 11, que se ha considerado el carácter público del vial.

Pero nos parece relevante despejar que no se discute el carácter público, dominical, de la rúa Calexón, en esa configuración, la que se ha dibujado en la segunda imagen



que se incorpora en el informe pericial de la actora (página 4). El desacuerdo se ciñe a dilucidar si el tramo de camino que da servicio, además de a la propiedad actora, a las viviendas nº 9 y 11, forma parte, es un ramal de esa rúa Calexón, como defiende la demandada, o por el contrario, es propiedad privada, de la recurrente.

Dejamos constancia en primer lugar, de la prueba practicada en el juicio:

, esposo de la actora, dijo que conoce el lugar desde año 1970, explicó que por entonces existían allí dos viviendas, al fondo de la parcela, la de la derecha era la de su actual esposa, concedió servidumbre de paso a través de su parcela para esas dos viviendas.

Su finca inicialmente era un todo de 900 m².

El Concello de Vigo nunca ejecutó obras allí, carece de iluminación pública, las únicas personas que utilizan el camino son los habitantes de esas viviendas, su esposa, la recurrente y los habitantes de la otra construcción.

Se trata de un camino privado que no tiene salida, termina en una valla.

Fue su esposa y él quienes ejecutaron la acometida de saneamiento hasta el registro que se encuentra fuera de la parcela.

Las dos casas son del año 1967 y la licencia data del año 1968.

En el año 2015 solicitó que se desafectase el camino porque el Concello de Vigo en el inventario municipal vigente del año 1993 entiende que se trata de un vial público.

La finca propiedad de su esposa se encuentra inscrita en el Registro de la propiedad incluyendo el camino discutido, reflejando la extensión de 908 m²; anteriormente, reflejaba una extensión de 1.400 m² aproximadamente y la diferencia se explica por la segregación que originó la parcela correspondiente a las otras dos viviendas.

El camino es de hormigón, las arquetas que están en el mismo, son interiores, no son públicas, el mantenimiento del camino lo han asumido siempre la recurrente y el declarante.

No supo de la inclusión del camino del inventario municipal del año 1993.

, vecino del lugar, vive en el número , ofrece un testimonio similar al del esposo de la recurrente, añadió que la rampa que conforma el camino es elevada. Que él hizo una obra respecto de la que emitió presupuesto el 26 noviembre 2003, que la obra consistió en meter una manguera para el agua por el camino, que la pago íntegramente la recurrente.

, aparejadora municipal que presta sus servicios en el área de patrimonio, declaró que conoce el lugar, acudió allí y vio que no había impedimentos para el acceso camino, que estaba abierto, que tenía apariencia de público, que estaba asfaltado y contaba con servicios públicos.

Dijo que un camino privado puede pasar a ser público a través de su inclusión en el inventario.

La naturaleza de fondo de saco del camino no impide su carácter público.

Las alegaciones que conforman la demanda pueden incluirse en el trámite de confección del nuevo inventario que se está elaborando.

La licencia de cierre municipal otorgada el año 1968 no expresa el lugar donde se materializará, hay dos postes al inicio del camino, entre ellos no hay una distancia de tres metros, sino dos metros y medio como máximo.

Desempeña su labor desde diciembre del año 2021.

Preguntada si la rúa Calexón es igual que la calle Cantabria dijo que eran distintas.

La anchura del camino es de dos metros y medio, cuenta con saneamiento y carece de iluminación pública, está asfaltado y hormigonado en distintos tramos. Que no le constan obras de mantenimiento, no significa que no se haga.

El perito designado por la actora, , aclaró que emitió dos informes, en febrero y abril del 2022. El catastro reflejaba una extensión de 1.300 m², a los que hay que sumar la extensión correspondiente al camino y obtenemos la superficie de las parcelas 9,11 y 7.

Su pavimento es de hormigón que se aprecia procedente de distintos viajes. No hay duda de que la licencia otorgada se refiere a ese lugar, las fotografías que acompañan a la licencia muestran que el espacio entre los pilares tiene una anchura superior de tres metros.

CUARTO.- Desde el plano documental, la verdad es que el informe del perito de la actora, , enumera y explica una pluralidad de indicios relevantes que pondrían de manifiesto el carácter privado del tramo controvertido:

Desde el cierre con cancilla de madera que se aprecia en la foto (página 13), a las pilastras que se ubican en sus laterales, que conservan las bisagras de un portal, y para cuya instalación se recabó y obtuvo autorización de la demandada, en el año 1968, significativamente, tras la concesión de las dos licencias de obra para la construcción de las edificaciones de las parcelas 9 y 11 (años 1966 y 1967). Es decir, la demandada habría autorizado a la actora la ejecución de la obra menor consistente en la colocación de



una puerta de hierro, en la entrada y una visera plástica, también en la entrada, de 3 m, en febrero del año 1968, y no albergamos dudas de que su objeto se corresponde con los vestigios antes señalados y que hoy subsisten.

También consideramos acreditada la circunstancia de la ausencia de uso público derivado de la naturaleza del camino que no tiene salida y solo sirve para dar servicio a esas tres parcelas, la de la actora y las de los números 9 y 11.

Pasando por la probada inexistencia de elementos de urbanización públicos en ese espacio, ni aceras, ni báculos, ni registros de canalizaciones subterráneas, extremo al que hay que sumar la probada ausencia de mantenimiento público de esa porción, y la paralelamente acreditada inversión privada en esa dirección, tanto con la de su irregular pavimentación, como en el de las conducciones, de agua y saneamiento.

Y sobre todo, a partir de la coincidencia de cabida que se contiene en la escritura pública de obra nueva, otorgada por el padre de la actora, en el año 1962, que expresaba que su propiedad contaba con catorce áreas, treinta centiáreas y cuarenta y un centímetros cuadrados, y la suma de las cabidas de la inscripción registral de la finca de la actora, 908,41 m², que incluyen la superficie del camino, y que sumados a las superficies de las dos parcelas segregadas, n^o 9 y 11, 226 +287 m², representan la extensión de la finca matriz, de 1.430,41 m², tal y como se plasmó en la referida escritura pública.

En lo que no estamos de acuerdo con la pericia actora es en cuanto al apunte de que el tramo discutido no aparecía reflejado en la cartografía básica del PXOU 93 (página 6), ya que otorgamos prevalencia a la prueba presentada por la demandada en este sentido (documento n^o 4 de los acompañados a su contestación). Es decir, el camino, público o privado, aparecía, aparece en el PXOU vigente.

Pues bien, la demandada reconoce que carece de título de dominio sobre esa supuesta prolongación de la rúa Calexón, y apunta a que la titularidad municipal deriva de su afectación al uso público. E indirecta o tácitamente admite que la porción de terreno que ha inventariado como propia, se encuentra inscrita en el Registro de la propiedad a nombre de la recurrente, pero apunta que este extremo no constituye un obstáculo para la apreciación del dominio público.

Al respecto hemos de discrepar, porque siendo cierto que el dominio público es inalienable e imprescriptible, también lo es que mientras que registros administrativos como el Catastro, o el inventario municipal carecen de efectos constitutivos, el Registro de la propiedad, la inscripción en él, produce unos muy relevantes efectos frente a terceros que, aunque en general no sean constitutivos, no se enervan con la mera inclusión de un bien inmueble en el inventario.

El principio de legitimidad registral representa un serio obstáculo para la apreciación del carácter demanial del terreno que la demandada ha inventariado; expresa el art. 38

LH:

"A todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos.

Como consecuencia de lo dispuesto anteriormente, no podrá ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio de inmuebles o derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad determinada, sin que, previamente o a la vez, se entable demanda de nulidad o cancelación de la inscripción correspondiente. La demanda de nulidad habrá de fundarse en las causas que taxativamente expresa esta Ley cuando haya de perjudicar a tercero."

La consecuencia es simple, con lo que hay, a falta de título a favor de la demandada, y mientras no se combata eficazmente la inscripción registral de la actora, con la previa tramitación, en su caso, de un expediente de investigación y recuperación del dominio por parte de la demandada, la propiedad de esa porción de terreno que se disputan las partes, es de la recurrente. En realidad, la presente sentencia podría reducirse a lo siguiente, la propiedad de la recurrente no está discutida, la reconoce y declara el único instrumento apto para ello que es el Registro de la propiedad, y es, al revés, el hecho de que figure en el inventario municipal, es lo que no representa un obstáculo para apreciar su carácter privado, porque el inventario solo despliega efectos ad intra, carece de fuerza constitutiva, es un instrumento hábil para soportar presunciones, pero siempre susceptibles de prueba en contrario y en el presente caso, la mejor prueba de ese signo es esa inscripción registral a favor de la demandante que contradice la versión municipal. Además, ninguna prescripción adquisitiva a favor del Concello de Vigo se podría edificar a partir de la inclusión en el inventario del inmueble, mientras exista esa oposición con la información registral, y sin perjuicio de que la posesión pública no sería pacífica desde el instante en que ha sido enervada por la recurrente hace ya más de cinco años.

Por fin, aunque quizás no sea el momento procesal debido y tendríamos que haberlo denunciado antes, nos parece relevante la circunstancia de que la demandada no hubiese emplazado a nadie, al remitir el expediente administrativo. No nos cabe duda de que a tenor del contenido del fundamento jurídico cuarto de su contestación a la demanda (efectos de una



eventual estimación de la acción), y el mandato contenido en el art. 49 LJCA, los titulares de las parcelas 9 y 11, son interesados y debieran haber sido emplazados.

Las razones por las que ni lo han sido por la demandada, ni fueron llamados como testigos por la actora, las ignoramos, pero lo que es claro es que una pretensión como la ejercitada debe resolverse con su audiencia.

La irregularidad de las sucesivas segregaciones, de las parcelaciones de la finca matriz, en la que radica la propiedad de la recurrente, no supone el carácter público del acceso, no motiva la desaparición del dominio particular de la demandante. Pero también es bueno aclarar que la simple manifestación de la actora en la escritural notarial del año 2014, en la que admite que su propiedad está gravada con una servidumbre de paso, a favor de las fincas segregadas de ésta, resulta insuficiente para la garantía de los derechos de los supuestos titulares de los predios dominantes, ya que los efectos erga omnes de ese derecho real limitado solo se producen con la inscripción del gravamen en el Registro de la propiedad.

En resumen, hay indicios sólidos de que la propiedad es privada, de que no ha habido, ni hay un uso, ni mantenimiento público, pero no será esta sentencia la que declare la propiedad de la recurrente sobre el terreno discutido, ya que pretensiones de esa naturaleza deben ejercitarse en el orden competente y ventilarse con el litisconsorcio de los demás titulares afectados.

Y la pretensión que ejercitaba la demanda, como vimos, resulta inadmisibile.

QUINTO.- En materia de costas dispone el art. 139 LJCA dispone:” En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. Razonamos la no imposición de costas a la actora en la circunstancia de que aun cuando formalmente la acción no es que no pueda ser estimada, es que debe ser inadmitida por los motivos ya expuestos al inicio, materialmente le asiste a la recurrente la razón y el Derecho, ya que la práctica de la prueba demuestra que son sólidos los indicios de que el terreno litigioso constituye su propiedad privada.

Vistos los preceptos legales citados, concordantes y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO

Inadmito el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el letrada Beatriz López Chaves, en nombre y representación de , frente al Concello de Vigo, y la desestimación presunta de la solicitud que le dirigió, de 13 de agosto y 4 de septiembre del 2015, en la que pidió la descatalogación del inventario de bienes municipales, del vial Rúa Calexón, en el tramo comprendido desde el nº 7, al nº 11, por su carácter privado.

Sin imposición de costas.

Notifíquesele esta sentencia a las partes del proceso, con la indicación de que contra ella cabe interponer recurso de apelación, en el plazo de 15 días ante este mismo Juzgado, para su posterior remisión al Tribunal Superior de Justicia de Galicia

Así por esta mi sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos de su razón, quedando la original en el libro de sentencias, lo pronuncio, mando y firmo