



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

El Alcalde accidental del Ayuntamiento de ... solicita, mediante escrito de fecha 4 de marzo pasado, y registro de entrada en Diputación el día 5 del mismo mes, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, en relación con la voluntad expresada por el Ayuntamiento, mediante acuerdo de Pleno, de iniciar y tramitar un expediente de expropiación de un bien inmueble situado en la localidad y declarado Bien de Interés Cultural.

A tales efectos, la referida autoridad municipal nos informa, en folio aparte, de aquellos antecedentes que, a su juicio, pueden servirnos para la emisión del referido Informe. En concreto, tras identificar el citado bien y reiterar su catalogación como Bien de Interés Cultural, con la categoría de Monumento, tras acuerdo del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, adoptado mediante Decreto 13/1993, de 2 de marzo, se nos informa que el referido bien *“no tiene una titularidad acreditada, no constando inscrita (sic) a favor de persona o entidad alguna”*. Igualmente, se nos indica que el Ayuntamiento ha venido realizando durante los últimos años en el citado inmueble *“múltiples y cuantiosas inversiones..., dado su deplorable estado y la necesidad de intervención”*, y que, con fecha 14 de julio de 2005, el Ayuntamiento Pleno adoptó el acuerdo que citado literalmente dice:

“1º Comunicar a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Consejería de Cultura (Dirección General de Patrimonio Histórico) que el Ilmo. Ayuntamiento de ... procederá a expropiar o a realizar las acciones legales oportunas, a efectos de poder intervenir de manera inmediata en el ... de este municipio.

2º Poner en conocimiento del Ministerio Fiscal estos acuerdos, al tratarse de una actuación en un inmueble declarado BIC con la categoría de Monumento sin titularidad dominical conocida.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



3º Dar traslado de estos acuerdos a la Dirección General de Patrimonio de la Consejería de Cultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y al Ministerio Fiscal para su conocimiento y a los efectos oportunos”.

Ante la ausencia de contestación por parte de la Junta de Comunidades y del Ministerio Fiscal, y no habiéndose adoptado otros acuerdos – tras el referido de 14 de julio de 2005 –, ni realizado acto alguno por parte del Ayuntamiento – el cual manifiesta, no obstante, su intención *“de llevar a efecto la Expropiación del reseñado bien”* –, la citada autoridad nos pide que *“se le informe con el mayor detalle posible sobre los pasos a seguir”*, teniendo en cuenta las circunstancias apuntadas sobre titularidad del bien y su catalogación como Bien de Interés Cultural, con categoría de Monumento. En concreto, se desea conocer nuestra opinión sobre los siguientes aspectos relacionados con la expropiación: en primer lugar, si el Ayuntamiento es competente para llevarla adelante y, en caso negativo, quién y cómo debería tramitarla; en segundo lugar, si en el expediente tramitado al efecto deben intervenir el Ministerio Fiscal y la Junta de Comunidades y con qué alcance; y en tercer lugar, cuál es el procedimiento a seguir para llevar a cabo la pretendida expropiación.

Pues bien, una vez estudiada y analizada la información proporcionada en el escrito de petición de Informe, así como, las cuestiones planteadas en el mismo, a la luz de la legislación que consideramos de aplicación al caso y que, luego, se dirá, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Lo primero que hay que decir es que de tratarse, como parece, de un bien inmueble abandonado, dado el *“deplorable estado”* en que se encuentra – según afirma el propio Ayuntamiento –, el instrumento jurídico más adecuado para



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

respaldar jurídicamente la intervención de la de la Administración, no es el instituto de la expropiación – como erróneamente pretende el Ayuntamiento de ... –, sino la aplicación del régimen legal de los bienes vacantes o mostrencos, cuya propiedad viene atribuida por Ley al Estado. Y es que, para que estuviera justificada la utilización la figura de la expropiación debería existir y estar plenamente determinado el derecho o derechos objeto de la misma, pues, la expropiación consiste en *“cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos”* – ex artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa (en adelante, LEF), de 16 de diciembre de 1954 –.

Ahora bien, en el presente caso, se nos informa de la existencia de un bien inmueble de titularidad dominical desconocida o, en palabras del propio Ayuntamiento, que *“no tiene una titularidad acreditada”*, al no figurar inscrito en el Registro de la Propiedad a favor de persona o entidad alguna. Luego, de entrada, sólo sabemos que no tiene dueño conocido o, al menos, el Ayuntamiento de ... no lo conoce, pero desconocemos todavía si el citado bien está en situación de poder ser considerado, a estos efectos, como un bien vacante; esto es, libre de posesión alguna o, en caso de estar poseído, si los que lo poseen lo hacen sin título legítimo para ello. Sólo en tales circunstancias, es decir, abandono de hecho del inmueble o posesión ilegítima del mismo, estaría el Estado – no el Ayuntamiento, ni el órgano autonómico competente por razón de la materia – facultado para reivindicarlo u ocuparlo.

Eso es, al menos, lo que se deduce de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAP), en el cual, tras reafirmar, en su apartado 1, que *“Pertencen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño”*, y, en su apartado 2, que *“La adquisición de estos bienes se producirá por ministerio de la Ley”*, se habilita a la mencionada Administración, en su apartado 3 siguiente, para que, una vez adquiridos los bienes en la forma expuesta, pueda tomar



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



posesión de ellos en vía administrativa, *“siempre que no estuvieren siendo poseídos por nadie a título de dueño, y sin perjuicio de los derechos de tercero”*. En este sentido, cabe también recordar que la existencia de un poseedor, que no lo sea a título de dueño, no enerva la posición del Estado respecto de la adquisición del dominio – dado que aquél adquiere por título legal, conforme establece el citado precepto legal –, retrasando tan solo su toma de posesión, al obligarle a plantear la oportuna acción jurisdiccional en el orden civil.

En consecuencia, en lugar de continuar con la idea de tramitar el expediente de expropiación anunciado, objeto de la presente consulta, lo correcto sería, desde nuestro punto de vista, una vez se hayan hecho las averiguaciones mínimas imprescindibles para acreditar la verdadera situación jurídica del inmueble, poner ésta en conocimiento del órgano competente de la Administración General del Estado, a través de la Delegación de Economía y Hacienda, e instarle a que proceda de acuerdo con lo dispuesto en el precepto anteriormente citado de la LPAP. Pues, entre otras razones, son deberes y atribuciones esenciales de la Administración del Estado garantizar la conservación del Patrimonio Histórico Español – ex artículo 2, apartado 1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante, LPHE) –, y es una obligación de los Ayuntamientos cooperar con los organismos competentes para la conservación y custodia del mencionado patrimonio ubicado en su término municipal, adoptando para ello las medidas oportunas tendentes a evitar su deterioro, pérdida o destrucción, y notificando a la Administración competente cualquier amenaza, daño o perturbación en su función social que tales bienes pudieran sufrir – ex artículo 7 de la LPHE –.

Solución ésta última que, ante la ausencia de dueño conocido, nos parece más adecuada y ajustada a derecho, en todo caso, que la de incorporar el citado bien inmueble, por la vía de hecho, al patrimonio del Ayuntamiento, lo que convertiría a éste, con arreglo al derecho vigente, en un poseedor ilegítimo.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

SEGUNDO

En todo caso, si, tras las oportunas indagaciones dirigidas a tratar de averiguar quién pueda ser el titular dominical o poseedor legítimo o ilegítimo del inmueble, resultara que éste no se encuentra formalmente abandonado, es decir, no se da el presupuesto de hecho establecido en la LPAP para que pueda ser calificado como vacante, sino que, simplemente, se ha descuidado su conservación y mantenimiento por los legítimos propietarios o poseedores del inmueble, entonces sí que podría acudir el Ayuntamiento a la expropiación forzosa.

A este respecto, conviene recordar, con carácter previo, que es requisito esencial de la expropiación la previa declaración de utilidad pública que, con carácter general, legitima cualquier actuación expropiatoria y vincula el bien objeto de expropiación a un fin determinado. Sólo la Ley puede determinar qué tipo de actuaciones son de utilidad pública, bien de forma genérica, en cuyo caso se requiere un acto posterior de concreción, o bien de forma concreta. Por tanto, la causa de la expropiación ha de ser declarada necesariamente por Ley, de forma expresa, precisa y tasada; si bien, cada vez son más frecuentes – sobre todo, en el ámbito del urbanismo – las declaraciones implícitas de utilidad pública, hasta el punto de que se han convertido en una peculiaridad de las expropiaciones acordadas en dicho ámbito.

Considerando, por tanto, la necesaria existencia del requisito mencionado en el párrafo anterior, al Ayuntamiento se le ofrecen dos vías para poder utilizar el mecanismo de la expropiación, en el supuesto de que se cumpla la hipótesis anunciada. En primer lugar, la vía de la expropiación forzosa por razón de urbanismo, ya que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 143 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TRLOTAU), aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, aquél podría acogerse a algunos de los supuestos legitimadores de la actuación que se



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

pretende llevar a cabo. En concreto, el apartado 1, letra e), del citado artículo 143 del TRLOTAU, contempla la posibilidad de expropiación de cualquier inmueble que haya sido declarado o catalogado formalmente, conforme a la legislación urbanística o sectorial correspondiente, como de valor cultural o histórico-artístico, de forma que *“los haga merecedores de su preservación o especial protección”*. El mismo precepto, en su apartado 2, añade, a continuación, que *“la aprobación del catálogo o de la medida de preservación o protección”*, además de la declaración de utilidad pública, *“determinarán la declaración de la necesidad de la ocupación y el inicio de los correspondientes expedientes expropiatorios”*.

En segundo lugar, el Ayuntamiento puede utilizar también la vía que le ofrece el artículo 36 de la LPHE, para la protección y tutela especial de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español, el cual declara expresamente que, en caso de incumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento, que incumben a todos los propietarios, titulares de derechos reales o poseedores de los mencionados bienes, dicha circunstancia será causa suficiente para acordar la expropiación forzosa de los indicados bienes, por razones de interés social. Añadiendo el artículo 37 siguiente, en su apartado tercero, que será causa justificativa del interés social para acordar la expropiación de los bienes afectados por una declaración de interés cultural, el mero peligro de su destrucción o deterioro. No obstante, en ambos casos, la potestad de expropiación, si bien podrá ser ejercida también por los municipios, previa notificación de dicho propósito a la Administración competente, corresponderá inicialmente a ésta última, que es quien tiene la prioridad para el ejercicio de la indicada potestad.

Cabe recordar, finalmente, que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, dictada en ejercicio de las competencias que le atribuye el Estatuto de Autonomía, para el ejercicio y administración de las garantías y normas establecidas en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, corresponde también a



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

la Administración autonómica garantizar la protección y tutela de los bienes declarados por ella de interés cultural e integrados, por tanto, en el Patrimonio Histórico de nuestra Comunidad. De ahí que no entendamos su pasividad y silencio ante el deterioro a que se encuentra sometido un Bien de Interés Cultural, con categoría de Monumento, pese a las denuncias efectuadas por el Ayuntamiento y la evidente voluntad de éste de correr con los gastos de la expropiación.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sufre en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 14 de Marzo de 2008