



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1

VIGO

Modelo: S40120
LALÍN, 4-5ª PLANTA (EDIFICIO ANEXO)
Teléfono: 986 81 74 40 Fax: 986 81 74 42
N.I.G: 36057 45 3 2020 0000658

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000340 /2020-JA

Sobre ADMON. LOCAL

De D/ña:

Abogado: ANDRES GONZALEZ-PALACIOS SARDINA

Procurador Sr./a. D./Dña:

Contra D/ña: CONCELLO DE VIGO

Abogado: LETRADO AYUNTAMIENTO

Procurador Sr./a. D./Dña: MARIA JESUS NOGUEIRA FOS

Dña. MARÍA GABRIEL Y GALAN MORIS, Letrado de la Administración de Justicia del **JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO N° 1 DE VIGO**.

POR EL PRESENTE HAGO CONSTAR: Que en los autos de **PROCEDIMIENTO ORDINARIO N° 340/2020-JA** ha recaído sentencia, del tenor literal:

“SENTENCIA N° 99/2022

En Vigo, a 16 de marzo de 2022.

*VISTOS por mí, María Luisa Maquieira Prieto, Jueza sustituta del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Vigo, los presentes autos de recurso contencioso administrativo 340/2020 seguidos por los trámites del Procedimiento Ordinario, entre las partes, como recurrente **Dª**, representada y asistida por el Letrado Sr. Gómez-Palacio Sardina, como recurrida el **CONCELLO DE VIGO**, representado por la Procuradora de los Tribunales Sra. Nogueira Fos y defendida por el Letrado de la Asesoría Xurídica del Concello, sobre declaración de titularidad del Concello de terreno destinado a camino de uso público, se declara:*

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- *Interpuesto el recurso en el plazo prefijado en la Ley Jurisdiccional se le dio el trámite procesal adecuado,*



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

acordándose reclamar el expediente administrativo a la Administración demandada.

SEGUNDO.- Recibido el expediente administrativo se puso de manifiesto el mismo a la parte recurrente, quien formuló escrito de demanda, en base a los hechos y fundamentos jurídicos que consideró de aplicación, solicitando se declare la nulidad de la actuación administrativa impugnada, con expresa condena en costas a la demandada.

Dado traslado de la demanda a la Administración demandada, que presentó escrito de contestación oponiéndose a las pretensiones de la actora, solicitando la desestimación de la demanda, con imposición de costas a la demandante.

TERCERO.- Por medio de Decreto de 15 de abril de 2021, se acordó fijar la cuantía del procedimiento como indeterminada, superior a 30.000 euros, acordando por auto de 19 de abril de 2021 recibir el pleito a prueba, consistente en prueba documental que resultó admitida, confirmando traslado a las partes para el trámite de conclusiones, y evacuado dicho trámite, quedaron los autos conclusos para dictar sentencia.

CUARTO.- En la tramitación del presente procedimiento se han cumplido todos los trámites legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El objeto del presente recurso contencioso administrativo es la **resolución de fecha 11/10/2020**, que desestima el recurso de reposición interpuesto por la hoy recurrente contra la resolución del expediente 4554/244, en los siguientes términos: “ **ÚNICO. Desestimar el recurso de reposición interpuesto por D^a, contra la resolución de la Concejala Delegada de Patrimonio de 30 de julio de 2020, ya que ninguna de las alegaciones de la reclamante tienen virtualidad suficiente para desvirtuar el acuerdo que se recurre, por cuanto no se observa la concurrencia de ninguna de las causas de nulidad o anulabilidad de los arts. 47 y 48 de la LPACAP, como así se exige en el art. 112 del citado texto legal.**”

Alega la actora como hechos en los que basa su pretensión los siguientes: El motivo de la demanda es la impugnación de la resolución ya referida que desestima el recurso de reposición presentado por la interesada contra la resolución de la Concelleira delegada de Patrimonio de fecha 30/07/2020 en el expediente nº 4554/244, por la que se acuerda declarar



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

que el tramo/camiño , entre la Rúa y la playa, en la parroquia de , en el término municipal de Vigo, es de titularidad pública perteneciente al Concello de Vigo. Se alega como motivos del presente recurso dos cuestiones concretas:

1. Caducidad del expediente, por el transcurso de más de tres meses desde su incoación.
- 2.
3. Otros defectos en la tramitación de expediente.

Se afirma por la actora la inexistencia de los requisitos necesarios para iniciar un expediente de investigación, en especial los requeridos en el art. 45 del RBEL, que otorga dicha facultad a las entidades locales cuando los bienes o derechos investigados se presuman de su propiedad y siempre que no conste la titularidad de estos. Se incumple la necesidad de título para declararlo bien público e inscribirlo en su inventario, exigido en el art. 20 del RBEL.

Sobre la caducidad del expediente: se indica que la resolución de incoación del expediente de investigación de titularidad del camino es de fecha 7 de enero de 2020, siendo la resolución que pone fin al mismo de fecha 30 de julio de 2020, notificándose a la recurrente el 2 de agosto de 2020. Se invoca el transcurso del plazo de tres meses establecido en el art. 21.2 y 3 en relación con el art. 25 de la Ley 39/2015 de PACAP.

La comunicación de la resolución del expediente debería realizarse antes del 7 de abril de 2020, y teniendo en cuenta la situación excepcional y medidas derivadas del estado de alarma, el plazo de resolución quedó en suspenso del 14 de marzo al 1 de junio de 2020, por lo que, levantada la suspensión, restaban 25 días para que no se hiciera efectiva la Caducidad (25/06/2020), comunicándose la resolución el 2/08/2020, lo que conlleva la caducidad del expediente.

Se alega que la Administración acordó, en base al art. 23 de la LPAC, la ampliación del plazo para resolver en tres meses más, por lo que finalizaría el plazo el 25/09/2020, considerando la demandante que no se cumplen en el caso de autos los requisitos del art. 23 para su aplicación, no justificando la Administración la excepcionalidad ni las causas alegadas como motivos para ampliar el plazo de resolución del expediente, haciendo mención a la jurisprudencia sobre esta materia (Sentencia del TS de 12.02.2020) en relación a lo que no debe entenderse por circunstancias excepcionales, entendiéndose la recurrente que la ampliación del plazo acordada no cumple los requisitos legales exigidos, porque no consta acreditado el cumplimiento del



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

requisito de que se hayan agotado los medios personales y materiales y, a mayores, porque no está debidamente fundamentada la ampliación del plazo dado que las causas alegadas no tienen carácter extraordinario.

Otros defectos en la tramitación del expediente: al declarar la caducidad del expediente anterior incoado por la misma causa (Exped. 2164/244), la Administración debió ordenar el archivo de las actuaciones. En el actual procedimiento administrativo se han infringido las normas, en especial, las consecuencias del archivo del procedimiento caducado y el hecho de utilizar las actuaciones de investigación y prueba que forman parte del expediente anulado.

Falta de indicios que justifiquen la investigación llevada a cabo por el Concello: en el presente procedimiento no se pueden tener en cuenta las pruebas propuestas por el representante de la Asociación de Vecinos de , puesto que en lugar de interesar su práctica las da directamente por reproducidas. En el nuevo expediente no se alega título de ningún tipo, a diferencia del anterior expediente, en el que se alegaba por la Administración la prescripción adquisitiva como título. Se añade que sobre la finca existe un expediente de dominio resuelto en el año 1994, del que se deduce que la finca objeto de discusión lindaba directamente con otro particular y en ningún caso con un camino público.

Por la Administración demandada, se alega en su escrito de contestación a la demanda, que la actora no hace mención al procedimiento precedente al presente, que tuvo como resultado una sentencia estimatoria parcial, ya ejecutada; se acompaña copia de la sentencia firme dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Vigo, de fecha 13/06/2018, que declaró que este terreno discutido es de titularidad pública municipal, y consideró los siguientes extremos:

- que el expediente iniciado el 21/11/2016 y resuelto el 21/6/2018 se encontraba resuelto.
- que contrariamente a lo manifestado por la recurrente, existen indicios para la incoación y tramitación del expediente de investigación.

El nuevo expediente incoado tras la firmeza de esta sentencia, tramitado durante el período en el que estuvo vigente el primer estado de alarma de 2020, con suspensión de plazos administrativos y procesales, resuelto e impugnado en vía administrativa, deriva de la tramitación anterior y especialmente, de lo resuelto en la citada sentencia.

En el doc. nº 5 de los que forman parte del expediente se relacionan los antecedentes, la motivación y las razones (con



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTIZIA

cita expresa y transcripción de la sentencia) por las que procede la incoación del nuevo expediente; dicha resolución de 7/01/2020 cumple las exigencias legales y se notificó a todas las partes interesadas.

Constan presentadas alegaciones por la AAVV de en el doc. nº 21 y por la Sociedad CID 17-40 SL, en el doc. nº 28, con criterio coincidente y favorable de ambas al sentido de la resolución impugnada.

En el doc. nº 30 se incluye la resolución por la que se acuerda la ampliación del plazo de tramitación y resolución del expediente, acuerdo que se encuentra motivado y se aprueba unos días antes de la publicación de la declaración del primer estado de alarma.

A partir del doc. nº 60 consta la proposición de prueba por los interesados y el resto de los trámites hasta la resolución del expediente.

Por resolución de 30 de julio de 2020 se puso fin al procedimiento, declarando de titularidad municipal el terreno con la descripción que consta en el texto de la resolución, acordando su alta en el Inventario Municipal de Bienes y Derechos, y la notificación y publicación del mismo.

En el doc. nº 99 figura el recurso de reposición presentado por la demandante, resuelto desestimatoriamente y frente al que se interpone la presente demanda.

Sobre los motivos del recurso, alega la demandada que en lo relativo a la caducidad, fue el órgano jurisdiccional el que apreció la caducidad del anterior expediente, por lo que la Administración inició un nuevo expediente que se produce con plenitud y contradicción, y como reconoce la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Vigo, no existe prescripción de la acción, de forma que se podría incoar y tramitar este tipo de expedientes cuantas veces se considerase, y en el caso de autos el expediente se tramitó con diligencia y en un contexto notoriamente desfavorable por la situación causada por el Covid-19; sobre la ampliación del plazo, se refiere que se produce dentro del plazo de 3 meses desde la incoación del expediente, habiéndose justificado de modo razonable y notificado a todos los interesados.

Se razona que la relación de normas con rango de ley, posteriormente convalidadas, y disposiciones estatales y autonómicas que se produjeron durante este lapso de tiempo



contextualizan la proporcionada actuación municipal y su diligencia, puesto que solo transcurriera apenas un mes desde la reanudación de los plazos hasta la resolución del expediente, a pesar de la motivada ampliación del mismo.

Sobre el incumplimiento relativo al archivo previo, se afirma que tal actuación no procede por cuanto no se trata de una actuación de oficio, sino que forma parte del pronunciamiento estimatorio parcial de una sentencia que había que ejecutar. Es la resolución judicial la que acuerda y declara la caducidad del expediente, con los efectos jurídicos inherentes a tal pronunciamiento.

La declaración de archivo se suple con la obligada ejecución de la sentencia, para alcanzar el mismo resultado.

Sobre los indicios por el Concello para la tramitación del expediente, la postura municipal resulta fundada y consta en el propio expediente, por lo que la carga de inexistencia de los indicios, que le corresponde a la parte actora, se desvirtúa con la tramitación de este. Se reitera la plena legalidad de la resolución municipal.

En trámite de conclusiones, las partes personadas se reiteraron básicamente en sus alegaciones.

SEGUNDO.- Sentadas las posiciones de las partes en el litigio, del contenido del expediente administrativo, y **en lo atinente a la caducidad del expediente, que es el motivo principalmente esgrimido por la actora frente al acuerdo que declara de titularidad del Concello de Vigo el terreno destinado a camino de uso público (tramo del camiño)** entre la rúa) y la playa, en la parroquia de , de este término municipal de Vigo, reflejado en el plano escala 1/200 de fecha julio de 2016 del Topógrafo de la XMU, descrita en el acuerdo de 30/07/2020, de la Concelleira Delegada de Patrimonio, frente al que se interpuso el recurso de reposición por la recurrente, que ha sido desestimado en vía administrativa, alegándose en la resolución del recurso de reposición, que las circunstancias especiales a las que alude la recurrente, ya fueron tenidas en cuenta para acordar la ampliación del plazo y que quedaron reflejadas en el F. Jco Octavo de la resolución de la Concelleira de 10 de marzo de 2020, a las que se remite la resolución ahora recurrida, añadiendo que además, hay que tener en cuenta que los plazos administrativos quedaron suspendidos a tenor de lo previsto en la DA 3ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid.19, y se reanudó el



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

expediente a partir del 1 de junio de 2020, por lo que el plazo quedó suspendido entre el 14 de marzo y el 1 de junio de 2020.

Pues bien, el **Fundamento Jurídico Octavo de la resolución por la que se acuerda la ampliación del plazo para resolver el expediente de referencia, de fecha 10/03/2020** (antes de iniciarse la pandemia y de la consiguiente publicación del RD 463/2020 que decretó el estado de alarma por la situación sanitaria derivada del Covid-19 y la suspensión de los plazos administrativos y procesales), determina como causas por las que se acuerda la ampliación del plazo en base a lo dispuesto en el art. 23 de la LPAC, en atención a las siguientes circunstancias:

“Teniendo en cuenta que el plazo para resolver y notificar el presente expediente es de tres meses (art.21.3 LPACAP) y que el acuerdo de iniciación fue adoptado el 7 de enero de 2020, este finaliza el 7 de abril de 2020, por lo que resulta materialmente imposible cumplimentar todos los trámites señalados, a saber:

- Publicación en el BOP (realizado el 14 de enero).
- Exposición en el Tablón de anuncios del Concello durante quince días hábiles (finaliza el 4 de febrero).
- Plazo de alegaciones de un mes (finaliza el 5 de marzo).
- Apertura de período de prueba (no superior a treinta días ni inferior a diez), con la consiguiente demora derivada de la necesaria notificación a los interesados.
- Práctica de las pruebas que se juzguen pertinentes.
- Puesta de manifiesto del expediente a los interesados por término de diez días hábiles para alegaciones con la consiguiente demora derivada de la necesaria notificación a los interesados.
- Informe previo de la Asesoría Xurídica (plazo de diez días para su emisión, según lo dispuesto en el artículo 80.2 LPACAP).
- Notificación de la resolución con la demora propia de la notificación personal a los interesados.

En este caso también es de tener en cuenta el número de personas físicas o jurídicas afectadas por el expediente (Asociación de Vecinos que solicitan la iniciación, propietarios del restaurante que aseguran la propiedad privada del camino y colindantes), así como la escasez de medios personales en el Concello para la tramitación del expediente, derivada de las políticas de personal impuestas por el Estado que impiden la cobertura de todas las plazas vacantes.

En consecuencia, de lo anteriormente señalado, resulta procedente la ampliación del plazo para resolver y notificar



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTIZIA

previsto en el artículo 21.3 de la LPACAP (tres meses), por otro plazo de tres meses, a tenor de lo dispuesto en el artículo 23 de la LPACAP.”

De conformidad con lo hasta ahora expuesto ha de darse la razón a la recurrente sobre la alegada caducidad del expediente, toda vez que la ampliación del plazo para tramitar y resolver el expediente de referencia, en atención a lo dispuesto en el artículo 23 de la LPACAP, como se expresa en la resolución de 10/03/2020 por la que se acuerda la ampliación del plazo para resolver el expediente, no se ajusta a los requisitos exigidos para acordar la ampliación del plazo establecido legalmente para la tramitación del expediente, que de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 23, se puede acordar: “ **Excepcionalmente, cuando se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles a los que se refiere el apartado 5 del artículo 21** (estos son: cuando el número de solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución.....podrá habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo), el órgano competente para resolver, a propuesta, en su caso, del órgano instructor o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, podrá acordar de manera motivada la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, no pudiendo ser, éste, superior al establecido para la tramitación del procedimiento.”

Y del tenor literal de este precepto que regula la ampliación del plazo para tramitar y resolver el expediente, se concluye que **este precepto en su redacción literal, tiene una naturaleza excepcional, para los casos en los que se han agotado los medios personales y materiales disponibles por la Administración**, presupuestos que no concurren en el caso de autos, ni tampoco se motiva de forma suficiente la necesidad de ampliación del plazo para resolver, conforme a lo establecido en el art. 21.5 al que se remite el art. 23 de la LPACAP, ya que el FJ Octavo de la resolución por la que se acuerda la ampliación del plazo, se remite a la escasez de medios personales y materiales del Concello pero lo que es esencial es que se no justifica por la Administración que se hubiese tratado de habilitar todos los medios personales y materiales necesarios para cumplir con los plazos, teniendo en cuenta como se reitera, la naturaleza excepcional de la facultad de ampliación de los plazos para resolver el expediente, ni tampoco se fundamenta suficientemente en el número de personas afectadas en el expediente (4 interesados); en definitiva, las razones mantenidas por la Administración para utilizar la facultad excepcional de ampliación del plazo



para resolver el expediente, relacionada con los trámites que quedaban pendientes de cumplimentar a la fecha del acuerdo de ampliación (10 de marzo de 2020), restando la fase probatoria, la puesta de manifiesto a los interesados, informe de la Asesoría Jurídica del Concello y notificaciones personales a los interesados, siendo éstos los trámites ordinarios del expediente, que debe resolverse en el plazo de tres meses, conforme a lo dispuesto en el art. 21. 2 y 3 de la LPAC, y tratándose de trámites ordinarios no concurren las circunstancias de excepcionalidad necesarias para la aplicación del art. 23 de la LPAC, por lo que procede declarar la caducidad del expediente, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 95.3 de la LPAC, esto es, la caducidad no producirá por si sola la prescripción de las acciones, con la previsión de que podrán incorporarse al nuevo expediente que se inicie los actos y trámites cuyo contenido se hubiese mantenido igual de no haberse producido la caducidad, si bien deben cumplimentarse en todo caso, los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia a interesados, tal y como prevé el citado artículo 95.3.

En consecuencia, **no constando en el expediente administrativo 4554/244 iniciado por el Concello el 7/01/2020, que concurren en el expediente las circunstancias excepcionales en los términos definidos en el art. 23 de la LPAC, para acordar la ampliación del plazo** para resolver por el Concello el expediente de investigación para declarar la titularidad pública del tramo/camino Breadouro de uso público, en base a lo previsto en el artículo 23 de la LPAC, precepto en el que se basa el Concello para acordar la ampliación del plazo de resolución de 3 meses, acordado el 10/03/2020, antes de la declaración de suspensión de los plazos administrativos y procesales por causa de la declaración de estado de alarma por la emergencia sanitaria derivada del Covid-19, pudiendo en su caso la Administración haber utilizado otras vías para evitar la caducidad del expediente, tales como la prevista en el art. 22 de la LPAC, de suspensión del plazo máximo para resolver en los supuestos contemplados en dicho artículo, resultando que no constando que concurrieran las razones de excepción para la ampliación del plazo que no se motiva de forma suficiente en el acuerdo de ampliación, en atención a las fases ordinarias de tramitación del expediente pendientes de realizar, ni tampoco en la falta de medios materiales/personales para cumplimentar los trámites del procedimiento administrativo, esto es, no se justifica que se hubiese agotado los medios personales y materiales para cumplir los trámites del expediente, tal y como determina el referido art. 23, por lo que de conformidad con la naturaleza revisora propia de esta jurisdicción, procede declarar la



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

Caducidad del expediente administrativo de referencia, sin que proceda por ello entrar a resolver sobre las demás cuestiones de defectos formales alegados por la recurrente.

TERCERO.- *Conforme a lo establecido en el artículo 139 de la LJCA, no se aprecian motivos que determinen una especial imposición de costas procesales, atendida la declaración de caducidad del expediente, al no constar suficientemente motivada la ampliación del plazo prevista en el art. 23 de la LPAC en razones de excepcionalidad, y las dudas interpretativas surgidas sobre su aplicación al supuesto de autos.*

VISTOS *los preceptos legales citados y demás de general aplicación*

FALLO:

*Que debo **ESTIMAR Y ESTIMO** la demanda formulada en representación de D^a. , frente a la Resolución dictada por la Concelleira Delegada de Patrimonio del CONCELLO DE VIGO, de **11/10/2020**, que desestima el recurso de reposición formulado por la recurrente en el Expediente 4554/244, que se anula por declaración de Caducidad del expediente, sin hacer expresa imposición de costas.*

Notifíquese la presente sentencia a las partes, con la advertencia de que la misma no es firme, pudiendo interponer recurso de apelación en el plazo de quince días desde el siguiente al de su notificación.

Así por esta mi sentencia, de la que se llevará por testimonio a los autos de su razón definitivamente juzgando lo pronuncio y firmo D^a. MARIA LUISA MAQUIEIRA PRIETO, Jueza sustituta del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Vigo.

E/.

Concuerta bien y fielmente con su original al que me remito y, para que así conste, extendiendo y firmo el presente testimonio en Vigo, a Diecisiete de Marzo de dos mil veintidós.

LA LETRADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



Asinado por: GABRIEL Y GALAN MORIS, MARIA
Data e hora: 17/03/2022 10:02:28