



León, 08 de julio de 2019

**Ayuntamiento de Barrios de Colina**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**C/ Trasera de San Juan, s/n**  
**BARRIOS DE COLINA - 09199 (BURGOS)**

**Asunto: Ocupación camino público/ Inactividad municipal**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a **V.I.** en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20181493**, referencia a la que rogamos haga mención en posteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la **queja** era la inactividad municipal en la defensa de sus bienes de dominio público.

Según manifestaciones del autor de la queja, entre los inmuebles situados en los números XXX de la carretera de XXX de su localidad, existe un camino público que da acceso a las fincas rústicas ubicadas en el paraje "XXX". Al parecer, dicho camino habría sido ocupado y cerrado con una cadena, impidiendo así el uso público al que se encuentra afecto.

Estos hechos han sido puestos de manifiesto con reiteración ante esa administración, que hasta el momento no ha tomado ninguna medida efectiva dirigida a poner fin a la usurpación denunciada, razón por la que se solicita la intervención de esta Institución.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

Sin embargo, pese a haber reiterado nuestra solicitud de información inicial (que tuvo lugar con fecha 12/07/2018) hasta en tres ocasiones (04/09/2018, 03/10/2018 y 31/10/2018), no ha sido posible obtener una respuesta a la misma.

El art. 3.1 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, establece la obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus investigaciones, obligación en la que insiste el art. 16 de la misma Ley. Ese **Ayuntamiento** ha incumplido este mandato al dejar de atender la solicitud de información y sus tres reiteraciones, motivo por el cual **se ha acordado hacer pública la no colaboración en relación con el presente expediente en el informe anual que se presentará en las Cortes de Castilla y León y en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.**



A la vista de la pasividad municipal, solicitamos colaboración a la Excm. Diputación Provincial de Burgos, por si había prestado asistencia y colaboración a este Ayuntamiento en relación con la situación planteada en la queja. La Diputación, a la que agradecemos su colaboración para la conclusión de este expediente, nos hizo llegar el informe emitido por el SAM al respecto y que fue remitido al Ayuntamiento de Barrios de Colina con fecha 10-07-2018, casi en las mismas fechas que nuestra petición de información inicial.

Con los datos obtenidos y el resto de información de la que disponemos, aportada fundamentalmente por la parte reclamante, hemos estimado oportuno formular algunas consideraciones.

Lo primero que debemos señalar es que como VI conoce perfectamente, el ejercicio de **acciones en defensa del patrimonio** es una **obligación impuesta a las Entidades Locales**. La defensa de bienes y derechos no puede renunciarse por los gestores de la Administración Pública y el interés que se protege ha hecho que el legislador obligue a dichos gestores a que ejerciten cualquier acción que sea necesaria para la defensa de esos bienes y derechos -artículo 68 RBEL-. El artículo 44 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales señala que corresponde a los municipios en relación con sus bienes: la potestad de investigación, la de deslinde y la de recuperación de oficio.

La potestad de investigación tiene por objeto averiguar la situación de aquellos bienes cuya titularidad no consta con certidumbre, pero existen indicios de que pudieran corresponder a la Entidad Local. La misma se articula a través de un conjunto de actuaciones encaminadas a esclarecer, **en la esfera interna de la Administración**, la eventual titularidad pública de determinados bienes como trámite o presupuesto previo para el ejercicio del resto de las facultades (deslinde, recuperación de oficio o inicio de acciones civiles).

En el supuesto que se analiza, el Ayuntamiento, ante las solicitudes formuladas por los vecinos afectados por el cerramiento de un paso o camino, que se señala inicialmente como público, efectuado con una cadena da inicio a un expediente de investigación, aunque ignoramos **si el mismo ha concluido**.

Esta es la primera dificultad que observamos en esta caso ya que el expediente se inicia por acuerdos de Pleno 20-06-2017 y 19-09-2017 (BOP Burgos 9 de octubre de 2017). En este punto debemos recordar que el artículo 47 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP) fija en dos años el periodo de **duración máxima** del expediente de investigación. Se trata de un precepto supletorio a la hora de regular el régimen jurídico de los bienes de las entidades locales, aunque la jurisprudencia ha precisado que en estos casos el régimen jurídico de la caducidad estaría resuelto por la Ley 30/1992 (ahora por la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas).



En este sentido la STSJ de Cantabria de 30 de marzo de 2010 señala en su fundamento de derecho sexto: “(...) *ha de precisarse que el régimen jurídico de la caducidad en estos casos está ya resuelto por la propia Ley 30/1992, artículo 42.2, cuando dice que el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento que no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea y el artículo 42.3 que lo fija en tres meses cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, que no establece plazo alguno para el expediente de investigación como sucede con la normativa local compuesta por el Reglamento de Bienes de las entidades locales*”

Con similares razonamientos la STSJ de Galicia de 25 de septiembre de 2014, señala que el plazo aplicable para la tramitación de un expediente de investigación es de tres meses si bien opta por mantener el fijado por el juzgador de instancia (los dos años a los que alude el artículo 47 LPAP) y lo hace con estos argumentos:

*“Se expone como **primer motivo** de apelación "la caducidad del procedimiento". Se señala disconformidad con la aplicación del artículo 47 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, al caso de autos. La sentencia de instancia transcribe dos preceptos de la citada Ley referidos a esta cuestión:*

*- El art. 2 de la Ley, regulador del ámbito de aplicación de la misma, en el que se lee en su apartado 2 que "serán de aplicación a las ... entidades que integran la administración local ... los artículos o partes de los mismos enumerados en la disposición final segunda".*

*- La disposición final segunda, que recoge los artículos que son de aplicación general y los que tienen el carácter de legislación básica, sin que entre ellos figure el artículo 47.*

*Pese a ello, la Juzgadora aplica el citado precepto, y por tanto el plazo en él establecido para resolver el expediente de investigación, desestimando la alegación de caducidad del procedimiento. Y lo hace invocando varios argumentos. El principal se basa en el principio de supletoriedad del derecho estatal ante el silencio de la normativa de bienes de las entidades locales y la falta de desarrollo por la legislación autonómica; y dentro de éste, existiendo norma específica en la materia, ha de acudir al principio de especialidad, de forma que no se aplica la legislación genérica del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992), sino la ley que regula este procedimiento concreto de ejercicio de la facultad de investigación por las Administraciones Públicas, que no es otra que la Ley 33/03, tal y como se defiende por las demandadas".*

*El razonamiento se apoya, además, en otros dos factores: por un lado, la imposibilidad que supondría aplicar el plazo de tres meses de la Ley 30/1992 a los trámites recogidos en el reglamento de Bienes, que exceden ese plazo con creces; y, por*



otro lado, el apoyo recibido para esta interpretación por cierta jurisprudencia que señala que las características e idiosincrasia propia del dominio público afectado, además, por el interés general a que se refiere el art. 92.4 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, justifica que a dichos expedientes concesionales no les sea de aplicación el instituto de la caducidad. Por lo que resulta irrelevante declarar una hipotética caducidad cuando tratándose de bienes de dominio público se pueden recuperar en cualquier momento sin sometimiento a plazo, por lo que el expediente se podría reiniciar nuevamente, sin que la declaración de caducidad tuviera ningún efecto práctico.

Pues bien, la Sala no comparte en este punto el razonamiento de la Juzgadora de instancia, aunque comparte, como se justificará, la conveniencia de superar las trabas que pudieran derivarse de la caducidad de un expediente ya reiniciado en varias ocasiones en aras a obtener un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Es cierto que la normativa de bienes públicos que se aplica a las corporaciones locales en esta Comunidad autónoma contiene una laguna legal respecto al plazo en que debe tramitarse, resolverse y notificarse el procedimiento de investigación de los bienes públicos. Sin embargo, tal laguna legal debería cubrirse con las disposiciones generales sobre procedimiento administrativo recogidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la que se dispone de modo muy claro que "Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo se contará, en los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación" (artículo 42.3.a). Esta es la normativa que debería aplicarse de modo supletorio ante el silencio de la normativa reguladora del procedimiento de investigación de bienes públicos y no la Ley 33/2003 que, con ser una norma reguladora del patrimonio de las Administraciones Públicas no es de aplicación general, directa o básica respecto de las entidades locales más que respecto de los artículos que con todo detalle dispone su Disposición Final Segunda (entre los que no se encuentra, como reconoce la sentencia de instancia, el artículo 47).

Ahora bien, más difícil es determinar los efectos que puede tener sobre un procedimiento de investigación el transcurso del plazo máximo de tres meses antes referido. La Ley 30/1992 dispone que en los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos: a) en el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo; b) en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos



*desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad (artículo 44). Pues bien, en este caso, la potestad ejercitada por la Administración es susceptible de producir efectos desfavorables a la apelante, pero también y genuinamente está concebida para defender los intereses generales inmanentes en el dominio público que se trata de proteger y, desde luego, representados en los vecinos personados en el expediente en defensa del uso público del bien, para quienes el tratamiento que debería darse al transcurso del plazo es el recogido en el apartado a). Es por ello que sería irrazonable, y probablemente contrario a los intereses generales, provocar la caducidad de un procedimiento que ya se ha iniciado en sucesivas ocasiones y que en esta ocasión ha sido impulsado con la diligencia necesaria por parte de la Administración municipal”.*

En relación con lo anterior y atendiendo ya al ejercicio de la potestad de investigación de bienes de presumible titularidad municipal debemos recordar que el ejercicio de la potestad de investigación está sujeto a dos presupuestos o requisitos previos: la indeterminación de la titularidad del bien y su presumible titularidad pública. Así se desprende de la propia normativa reguladora de bienes públicos, que atribuye a las Corporaciones locales la "facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que esta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos" (artículo 45 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 13 de junio de 1986), o, de modo más explícito, "cuando ésta no les conste de modo cierto" ( artículo 45 LPAP).

Los requisitos establecidos pueden traer la duda a la entidad local en el caso de que exista por ejemplo una inscripción registral (extremo que no nos consta en este caso por la falta de colaboración del Ayuntamiento de Barrios de Colina, aunque sabemos que ha manejado alguna escritura pública ya que aparece mencionada en el informe pericial -página 2- elaborado por Reysan Consultores a instancias del Ayuntamiento y que tiene fecha 12 de julio de 2017) por no concurrir entonces el requisito de la indeterminación de la titularidad que se infiere de la normativa de bienes públicos.

Sin embargo el hecho de que exista una inscripción registral respecto de la finca investigada (sin que digamos que este sea el caso) no limita el ejercicio de la potestad investigadora ya que como se ha señalado con reiteración (Cfr. STSJ de Galicia 13 de marzo de 2014) en nuestro derecho lo que se inscriben son derechos, y la fe pública registral no se extiende a los datos de hecho de los inmuebles sobre los que recaen esos derechos, que se incorporan al Registro de la Propiedad como transcripción de lo que figura en escrituras que reflejan lo que manifestaron al respecto sus otorgantes.

Por ello la existencia de una inscripción registral no limita las facultades municipales. En el mismo sentido, el Tribunal Supremo ha señalado en su sentencia de 10-12-2001 que *"no obstante la inscripción, el Ayuntamiento puede hacer uso de sus potestades de investigación respecto a parte del territorio inscrito a favor de los particulares..."*.

Lo que ocurre es que una vez concluido el expediente de investigación, si los bienes sobre los que se han ejercitado están inscritos, la Administración está obligada a



respetar las situaciones de derecho amparadas por las presunciones posesorias establecidas en el orden civil e hipotecario, si ese fuera el caso, por lo que debería acudir ante la jurisdicción civil en el ejercicio de acciones declarativas y/o reivindicatorias y para conseguir la cancelación de las inscripciones registrales disconformes.

Corresponde insistir, en este momento, en la obligación de las Administraciones públicas de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes formulen los administrados que se recoge, como usted conoce perfectamente, en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que ese Ayuntamiento no ha respondido los últimos escritos ciudadanos presentados (en concreto el escrito de fecha 15-05-2018), de manera que los vecinos que pusieron en conocimiento de la administración la situación de este espacio público ignoran si el expediente ha concluido y la decisión que ha adoptado la entidad local al respecto, lo que les limita a la hora de poder ejercitar las acciones que entiendan pertinentes en defensa de sus derechos.

Las obligaciones que derivan del derecho de la ciudadanía a una buena administración se concretan en la obligación de dar respuesta, en un plazo de tiempo razonable, a las solicitudes formuladas sin perjuicio del contenido material y fundamentación jurídica que pudiera tener esa contestación formal.

Además el artículo 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, señala que el Procurador del Común debe velar especialmente por el cumplimiento del deber impuesto a las Administraciones de resolver expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.

En resumen y como señala la STSJ de Castilla y León de 04 de marzo de 2016: *“(...) el art. 44 del RBEL atribuye a los municipios la potestad de investigación. A tal fin aun cuando se dice que se trata de una facultad, es claro que el ejercicio de esa potestad deviene obligatorio para el ente local, por mor de su deber legal de conservación del patrimonio local. En similares términos se manifiestan el art. 4.1 d) de la LBRL y los arts. 41.1º) y 45 y siguientes de la LPAP. En concreto, el art. 28 de esta última norma básica dispuso que “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 las acciones administrativas que sean procedentes para ello”. Por lo tanto si, como parece, existen dudas acerca de la existencia de bienes demaniales, la administración pretendidamente titular debe actuar y ejercer sus potestades, decidida y eficazmente, para lograr una protección adecuada de todo lo público (...)”.* (El subrayado es nuestros).

En este caso **todos los planos catastrales que hemos examinado** y que se han incluido en el informe pericial elaborado a instancia de esa administración (y que nos remitió la Diputación provincial ante el incumplimiento del Ayuntamiento de sus



deberes legales en relación con esta Institución) marcan en este punto un acceso o camino a las fincas rústicas situadas en esta zona.

Sabido es que el Catastro es un registro administrativo con fines fiscales, que como tal no confiere ni quita titularidad, pero los datos catastrales constituyen un fuerte indicio, que justifica el inicio de un expediente de investigación. Es en el curso de este expediente donde el Ayuntamiento ya puede recabar y valorar las pruebas que todos los implicados puedan aportar, especialmente **los títulos** de las personas que han efectuado el cerramiento, con las consecuencias que le hemos indicado en relación con la posible inscripción registral y con absoluta garantía para todas las partes que puedan aparecer implicadas y también obviamente, para el interés público por el que esa administración debe velar.

Por último, recordarle, que **el artículo 68 LBRL** faculta a cualquier vecino que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos **a ejercitar en sustitución de la entidad local** que permanece inactiva, las acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de la misma, y que **dicho vecino, de prosperar la acción, tendrá derecho a ser reembolsado por la entidad local de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran ocasionado.**

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**Que por parte de la Corporación municipal que VI. preside se concluya, si no lo ha hecho aún, el expediente de investigación en relación con la posible titularidad pública del paso o camino al que se refiere esta queja, ajustándose para ello a los trámites previstos en los artículos 45 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y teniendo en cuenta, en su caso, las consideraciones efectuadas en el cuerpo de este escrito en cuanto a su posible caducidad.**

**Que facilite, a la mayor brevedad posible respuesta expresa al escrito de fecha XXX (registro de entrada Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos nºXXX) en relación con la tramitación del referido expediente.**

**Que en adelante cumpla estrictamente con la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López

---

**Procurador del Común de Castilla y León**

C/ Sierra Pambley nº 4, León. 24003 (León). Tfno. 987270095. Fax: 987270143