

Dictamen Núm. 8/2022

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 13 de enero de 2022, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 1 de diciembre de 2021 -registrada de entrada al día siguiente-, examina el expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por ..... contra la Resolución de 25 de abril de 2017, por la que se deniega la condición demanial de parte de un camino.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 17 de febrero de 2021, la interesada presenta en el registro municipal un recurso extraordinario de revisión contra la Resolución de 25 de abril de 2017 del Alcalde del Ayuntamiento de Llanera, por la que “se resolvió negativamente” la solicitud de reconocimiento del camino público referido, que es firme en vía administrativa, y que se fundamenta en la circunstancia establecida en el artículo 125.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, referido a la aparición de “documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error en la resolución recurrida”.

En él señala que el 27 de febrero de 2017 “presentó ante el Ayuntamiento de Llanera solicitud de confirmación de titularidad pública de un

camino sito en el barrio ....., parroquia ....., en toda su extensión”, y que pese a ello se le notificó una “resolución por la que se reconoce únicamente la calificación jurídica de bien de dominio público al tramo parcial de 106 metros de longitud”.

Manifiesta que “el 23 de diciembre de 2020 (...) ha tenido conocimiento de un documento en el que se confirma la titularidad pública del citado camino, tanto por los servicios jurídicos y técnicos como por el Pleno del Ayuntamiento, al aprobar un proyecto de agrupación y normalización de fincas para la construcción de viviendas”, por lo que solicita que se admita a trámite el recurso y “se dicte resolución por la que se rescinda el acto administrativo impugnado, estimando la solicitud planteada”.

**2.** Figuran incorporados al expediente, como antecedentes, los siguientes documentos:

a) Escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Llanera el 27 de febrero de 2017 por dieciocho personas, en el que solicitan que se “ratifique que en la actualidad el camino sito en el barrio ....., parroquia ....., que transcurre entre las parcelas catastrales” que especifican “del polígono 00 de Llanera, que va desde la actual carretera ..... hasta la parcela catastral” que reseñan, “es camino público”.

b) Resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Llanera, de 25 de abril de 2017, por la que se acuerda “reconocer la existencia del camino que tiene su inicio en la actual carretera ....., entre las viviendas” que menciona, precisando las parcelas entre las que discurre, y “la calificación jurídica de bien de dominio público para uso público local con destino a camino público, el tramo parcial de 106 metros de longitud reparado por el Ayuntamiento de Llanera con firme de hormigón, que comienza en la actual carretera ..... y finaliza pasados unos 3 metros de la entrada a la vivienda” que indica, “conforme al documento municipal plano 7”.

c) Resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Llanera, de 16 de octubre de 2019, por la que se autoriza a la recurrente a realizar “copias de los documentos obrantes en el expediente (...) relativo a titularidad de camino .....”.

d) Resolución de 25 de octubre de 2019 del Alcalde del Ayuntamiento de Llanera, por la que se autoriza a la interesada a acceder, previa solicitud formulada por esta, al contenido del expediente municipal que se reseña.

e) Diligencia extendida el 23 de diciembre de 2020, en la que se deja constancia de que el marido de la recurrente, haciendo uso de la autorización concedida al efecto por su esposa, toma vista del expediente municipal relativo a la "agrupación, normalización y redacción de esquema del conjunto de vivienda, en la parcelas resultantes .....", seguido a instancias de una empresa constructora y que desembocaría en el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de marzo de 2007, por el que se concede a la mercantil solicitante licencia de segregación para proyecto de agrupación y normalización de fincas.

f) Oficio remitiendo el expediente a una empresa dedicada a la impresión de documentos para que facilite a la interesada una copia del mismo, reflejándose en él que la recibe el 8 de enero de 2021.

**3.** El día 26 de mayo de 2021 la Vicesecretaria Municipal emite informe sobre el recurso extraordinario de revisión. En él, a la vista de los antecedentes del caso, concluye que "el recurso extraordinario de revisión ha sido interpuesto en plazo (...), acreditándose en el expediente que entre la fecha en que se puso de manifiesto a la interesada el expediente" que se especifica "(23 de diciembre de 2020) y la interposición del recurso (21 de febrero de 2021) no había terminado el plazo (...). Se trata de documentos, el expediente municipal (...) y el acuerdo de la Junta de Gobierno de 16 de marzo de 2007, que no ha sido invocada su existencia por la interesada (...), por lo cual cabe deducir el desconocimiento de (...) los mismos. Pero si el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de 16 de marzo de 2007 reconoce el carácter de viario público al camino que discurre entre las parcelas catastrales" que reseña del polígono 12 cabe deducir que la Resolución de 25 de abril de 2017 iría en el mismo sentido", pues dichas parcelas "se hallan incluidas en el documento aprobado, y por tanto el carácter de camino público para todo el camino y no solo para la parte del mismo que se encuentra hormigonada".

Razona que "para la consideración como viario/camino público y en su caso aprobación por la Junta de Gobierno Local de 16 de marzo de 2007, de la

“agrupación, normalización y redacción de esquema del conjunto de vivienda en la parcelas resultantes ....., conforme al documento suscrito por el Arquitecto (...) se tienen en cuenta las descripciones de las parcelas catastrales (...) que lindan con ‘camino vecinal’ según escrituras de propiedad (...), así como el informe del Arquitecto Técnico Municipal de fecha 09-03-2007 y las Normas Subsidiarias de Planeamiento aprobadas por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias el 10 de noviembre de 2003”, y que “para la adopción del acuerdo al que se refiere la Resolución de 25 de abril de 2017 se analiza la cartografía, los antecedentes históricos y la aprobación de licencias de obra para construcción de viviendas en las fincas situadas en los 106 primeros metros del trazado del camino que ha sido hormigonado (...). La aplicación de la doctrina de los actos propios consagrada por la jurisprudencia se considera de aplicación al supuesto planteado, pues siendo el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno conforme con el planeamiento urbanístico del concejo, y sin otros análisis ni consideraciones, únicamente la existencia física del camino para la calificación como público, sin embargo, en el acuerdo adoptado por la Resolución recurrida, reconociendo la existencia física de todo el trazado del camino, contradice el anterior acuerdo municipal y por tanto la seguridad jurídica y la confianza legítima”.

Señala que, “aunque de acuerdo con lo establecido en el artículo 126 de la Ley 39/2015 puede entenderse desestimado por silencio el recurso presentado, no obstante cabe aludir a la obligación de resolución expresa que el artículo 21 establece para todos los procedimientos, y en este sentido la incorporación al expediente del preceptivo informe del Consejo Consultivo de Asturias, conforme establece el artículo 13 de la Ley 1/2004, de 21 de octubre”, por lo que procede “admitir a trámite el recurso extraordinario de revisión y solicitar informe al Consejo Consultivo de Asturias”.

**4.** A la vista del informe de la Vicesecretaria municipal, con fecha 26 de mayo de 2021 el Alcalde del Ayuntamiento de Llanera dicta Resolución por la que se acuerda “admitir a trámite el recurso extraordinario de revisión (...) contra la Resolución de la Alcaldía de fecha 25 de abril de 2017”, toda vez que el 23 de diciembre de 2020 la interesada “ha tenido conocimiento de un documento en

el que se confirma la titularidad pública del citado camino, tanto por los servicios jurídicos y técnicos como por el Pleno, al aprobar el proyecto de agrupación y normalización de fincas para la construcción de viviendas”, y solicitar “informe al Consejo Consultivo de Asturias, conforme establece el artículo 13.1 de la Ley 1/2004, de 21 de octubre”.

**5.** El día 24 de junio de 2021 se recibe en el registro de este Consejo la solicitud de dictamen. A la vista de la documentación incorporada al expediente remitido, con fecha 28 de ese mismo mes este Consejo, por conducto de la Presidencia, acuerda, al amparo de lo establecido en el artículo 42, apartado 2, del Decreto 75/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, la devolución de la consulta al Ayuntamiento de Llanera al observar que la misma no es solicitada por el Alcalde, advirtiéndolo, “además, que esta no puede considerarse completa en los términos del artículo 41.2 (...), toda vez que no se adjunta el expediente administrativo con el contenido exigible al constar únicamente la admisión a trámite del recurso, con omisión de informes y audiencia a los interesados. Tampoco se incorpora el preceptivo extracto de secretaría”.

**6.** Mediante oficio de 15 de noviembre de 2021, el Alcalde del Ayuntamiento de Llanera comunica a la interesada la apertura del “trámite de audiencia previa a propuesta de resolución”.

Con fecha 26 de noviembre de 2021, la recurrente presenta en el registro municipal un escrito en el que reitera la solicitud de “confirmación de titularidad pública del camino referido”, basándose en lo expuesto en el “escrito presentado al Ayuntamiento con fecha 27 de febrero de 2017, en el que todas las personas propietarias de las parcelas que lindan con el camino afirman que (...) se trata de un camino público”, así como en el recurso extraordinario de revisión interpuesto el 17 de febrero de 2021 con fundamento en “la aparición de un documento en que se había confirmado la titularidad pública del camino tanto por los servicios jurídicos y técnicos como por el Pleno del Ayuntamiento, al aprobar un proyecto de agrupación y normalización de fincas para la

construcción de viviendas”. Por último, señala que “la asociación de vecinos ..... afirma que el camino ha venido siendo utilizado y destinado al uso público y común de los vecinos sin ninguna restricción”, resaltando que “el camino en toda su extensión es objeto de actuación municipal, llevando a cabo labores de limpieza dos veces al año”.

**7.** El día 30 de noviembre de 2021, el Alcalde del Ayuntamiento de Llanera elabora propuesta de resolución en el sentido de “estimar el recurso de reposición (*sic*) presentado” el 17 de febrero de 2021 “por los motivos señalados en el informe de la Vicesecretaria municipal de 26-05-2021 (...). Remitir el (...) expediente”, así como el (...) (relacionado con el mismo) al Consejo Consultivo del Principado de Asturias solicitando dictamen”.

**8.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 1 de diciembre de 2021, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la Resolución de la Alcaldía de 25 de abril de 2017, por la que se reconoce parcialmente la calificación jurídica de bien de dominio público para uso público local de un camino público, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra m), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra m), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Llanera, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Resulta indudable la legitimación activa de la recurrente, dada su condición de interesada como promotora del procedimiento instruido al que se puso fin en vía administrativa mediante Resolución dictada el 25 de abril de 2017 por el Alcalde del Ayuntamiento de Llanera, acto que es objeto del recurso extraordinario de revisión formulado.

El Ayuntamiento de Llanera está pasivamente legitimado al ser la Administración autora del acto recurrido.

**TERCERA.-** El presente recurso extraordinario de revisión se ha interpuesto contra un acto consentido y, por tanto, firme en vía administrativa, y ante el órgano competente, esto es, el mismo que dictó el acto objeto del recurso extraordinario de revisión; todo ello en los términos de lo dispuesto en el artículo 125.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

Se advierte que no se ha cumplimentado adecuadamente la audiencia a todos los interesados en el expediente pues, tras la devolución de la consulta a raíz de la primera solicitud de dictamen, el trámite de "audiencia de los interesados" previsto en el artículo 118 de la LPAC únicamente ha sido evacuado con la recurrente, contraviniendo así lo previsto en el artículo 118.2 de la LPAC. Sin embargo, ejercitada la pretensión de que se "ratifique que en la actualidad el camino sito en el barrio ....., parroquia ....., que transcurre entre las parcelas catastrales" que se especifican "del polígono 12 de Llanera, que va desde la actual carretera ..... hasta la parcela catastral" que se señala, "es camino público", no puede soslayarse el interés que asiste a todos los titulares de fincas afectadas y a quienes tomaron parte en el procedimiento resuelto en 2017 a los efectos de haber sido oídos en este procedimiento revisor. No obstante, dada la conclusión del presente dictamen, no se estima oportuna la retroacción de las actuaciones.

Respecto al plazo de presentación del recurso, y atendiendo a la circunstancia esgrimida -la aparición de "documentos de valor esencial para la resolución del asunto"-, el artículo 125.2 de la LPAC establece que, en tal caso, el recurso se interpondrá dentro del plazo de "tres meses a contar desde el

conocimiento de los documentos”. En el supuesto examinado el documento de valor esencial que -según la interesada y el propio Ayuntamiento de Llanera a la vista de la propuesta de resolución estimatoria sometida a nuestra consideración- evidenciaría el error en la resolución recurrida hay que buscarlo en uno de los documentos incorporados a un procedimiento instruido por el Ayuntamiento de Llanera entre el 23 de mayo de 2006 y el 16 de marzo de 2007, relativo a la “agrupación, normalización y redacción de esquema del conjunto de vivienda, en la parcelas resultantes .....”, en el que se hace referencia a la condición de “camino vecinal” y del que la recurrente “tiene conocimiento”, como se recoge en el informe de la Vicesecretaria Municipal, “en diciembre de 2020”.

Sin embargo, la documentación incorporada al expediente remitido acredita -tal y como hemos señalado en el antecedente 4- que la interesada solicita el día 28 de agosto de 2019 acceso al referido expediente, y que por Resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Llanera, de 16 de octubre de 2019, se le autoriza a realizar “copias de los documentos obrantes en el expediente (...) relativo a titularidad de camino .....”, y por Resolución de la misma autoridad de 25 de octubre de 2019 se le autoriza para examinarlo. Aparte de la incoherencia que significa invocar como documento desconocido el incluido en un expediente en el que participó la propia interesada promotora del actual procedimiento revisor -y que siempre tuvo a su disposición-, se advierte que aquella solicita y obtiene acceso al mismo en octubre de 2019, sin que pueda ahora beneficiarse de la excesiva dilación con la que ejerce efectivamente su derecho de acceso. Consta que no es hasta el 23 de diciembre de 2020 -esto es, más de un año después de la resolución municipal que le facilitó el acceso y la copia del expediente- cuando el marido de la recurrente -haciendo uso de una autorización concedida al efecto por su esposa- toma vista del “expediente municipal” relativo a la “agrupación, normalización y redacción de esquema del conjunto de vivienda, en las parcelas resultantes .....”, pero ese expediente estaba a su disposición desde su misma conformación, y debe reputarse conocido por la interesada ante la doble circunstancia de no ser ajena al mismo y haber solicitado puntualmente el acceso a su contenido. Resulta obvio que, no constando defectos de notificación en la resolución que facilitó el acceso al

expediente en octubre de 2019, el cómputo del plazo de tres meses para el ejercicio del recurso extraordinario de revisión no puede posponerse hasta el momento en que la afectada decida hacer efectivo el derecho que le asiste; en este caso, más de un año después de haber interesado conocer el contenido del expediente. Tal demora o falta de diligencia no puede esgrimirse por quien acude a un mecanismo extraordinario de revisión en tanto que supondría dejar a su iniciativa la fecha para computar el *dies a quo*, que podría quedar indefinidamente abierto al arbitrio de la parte; máxime cuando esta conoce la relación entre el expediente objeto de consulta y las decisiones que ahora trata de depurar a través del cauce extraordinario, tal como queda de manifiesto cuando solicita en agosto de 2019 el acceso al referido expediente de 2007.

Considerado extemporáneo el recurso por no haberse presentado en el plazo de tres meses desde la invocada "aparición" de los documentos, no cabe obviar tampoco que su existencia es marcadamente anterior y pública y que la realidad que documentan ya debía ser conocida previamente por los interesados. Solo así se entiende la afirmación relativa a que la asociación de vecinos y la totalidad de los colindantes consideran que es un camino público, al que se ha extendido siempre la actuación municipal (labores de limpieza). Esto es, tanto la recurrente como el Consistorio tienen puntual conocimiento de un estado de hecho, que es el mismo que reflejan los documentos invocados.

Los pronunciamientos judiciales vienen apreciando que el recurso extraordinario no procede cuando los documentos no aparecen espontáneamente, sino ante una búsqueda cuya dificultad "para los particulares era idéntica entonces y ahora (...). Esto es, con la misma disponibilidad de aportación contaban los documentos en 1963 y en 2000, cuando se interpuso el recurso de revisión" (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2010 -ECLI:ES:TS:2010:189-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª). La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha afirmado con reiteración (entre otras, Sentencia de 16 de enero de 2002 -ECLI:ES:TS:2002:150-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) que no puede prosperar la petición de revisión que pretenda fundarse en documentos que "hubiesen podido ser aportados por los interesados en el curso del procedimiento ya fenecido, puesto que no constituye la finalidad del remedio extraordinario de revisión el subsanar

la falta de diligencia o el incumplimiento de las cargas procesales que se han de imputar a la parte interesada". Singularmente, en la Sentencia de 19 de febrero de 2003 -ECLI:ES:TS:2003:1080- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) se reconoce que "la firmeza de los actos administrativos y su posible revisión no puede depender de que el interesado pida y obtenga más tarde un certificado de un registro público que siempre estuvo a su disposición, o tenga después la ocurrencia de consultar un registro que siempre pudo consultar". En la misma línea, el Consejo de Estado viene reiterando (por todos, Dictámenes 997/2013, 1149/2015 y 1048/2018) que la expresión "que aparezcan documentos" excluye aquellos supuestos en los que el recurrente en revisión aporta un documento "cuya existencia razonablemente conocía y que pudo aportar antes de dictarse el acto recurrido en revisión".

En definitiva, no encajan en el motivo revisor invocado aquellos casos en los que el interesado, conocedor de los hechos que pretenden acreditarse, procura y obtiene la documentación justificativa de estos a su conveniencia y para su aportación junto al recurso de revisión, pues no se trataría en rigor de la aparición de un documento, sino de la búsqueda del mismo con la finalidad de habilitar un cauce extraordinario, cuando el documento esgrimido no refleja otras evidencias distintas a las que ya constaban al tiempo de adoptarse la decisión atacada, y la declaración y protección del dominio público cuenta con sus propios instrumentos.

Cabría incluso cuestionar la pretendida "esencialidad" del documento traído, pues tal como ha reiterado el Consejo de Estado "un documento de valor esencial es aquel que motiva la destrucción de la firmeza de un acto administrativo por la sola certeza de su existencia" (Dictamen 364/2018); esto es, tales documentos deben "evidenciar el error de la resolución recurrida, de forma tal que con su mera aportación quede demostrado dicho error de forma concluyente y definitiva" (Dictamen 950/2011). En el supuesto analizado, sin embargo, no es el documento esgrimido el que evidencia el error, sino la misma realidad física -que antecede al propio documento- y la propia extensión de los servicios municipales al tramo excluido.

En consecuencia, sin perjuicio de las competencias municipales para la defensa de los bienes demaniales, que son de obligado ejercicio, debe

desestimarse el recurso extraordinario de revisión planteado por deducirse extemporáneamente y no fundarse en uno de los motivos tasados.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede desestimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por ..... frente a la Resolución de 25 de abril de 2017 por la que se deniega la condición demanial de parte de un camino.”

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,