



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero  
Sra. Ares González, consejera  
Sr. Herrera Campo, consejero y  
ponente

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de diciembre de 2024, ha examinado *el recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 463/2024**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 15 de octubre de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. yyy1, contra la Resolución 15/2024, de 30 de enero, del alcalde de xxxx, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 87/2023, de 24 de octubre, de concesión de licencia de obra mayor y restauración de la legalidad.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 24 de octubre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 463/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Herrera Campo.

**Primero.-** Mediante licencia municipal de obra mayor n.º 26/2016, de 3 de octubre, el Ayuntamiento de xxxx autorizó la construcción del inmueble sito en calle cccc 53 de la localidad, consistente en una vivienda unifamiliar adosada. El 12 de julio de 2017 se emite el informe favorable de primera ocupación.



**Segundo.-** Finalizadas las obras, en fecha indeterminada a lo largo del año 2019 se construyó un nuevo portalón de acceso a la vivienda, que no estaba incluido en el proyecto autorizado por la licencia de obra inicial.

**Tercero.-** El 5 de mayo de 2023 D. yyy1, heredero de la propiedad colindante, sita en calle cccc 55, presenta denuncia ante el Ayuntamiento para hacer constar que el portalón de acceso a la vivienda y los canalones de conducción de agua sobre o junto a este, construidos en calle cccc 53, y residual o muy parcialmente sobre su propiedad, se han llevado a cabo sin la correspondiente licencia municipal.

**Cuarto.-** Mediante la Resolución 51/2023, de 9 de junio, de Alcaldía, tras los informes de los servicios técnicos municipales y de Secretaría, se incoa el expediente 43/2023 para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, y se requiere al promotor la presentación de un proyecto de legalización de las obras ejecutadas sin licencia.

**Quinto.-** Notificada la anterior resolución, el 7 de julio de 2023 Dña. yyy2, propietaria y promotora de la obra ejecutada calle cccc 53, presenta escrito (declaración responsable de actuación urbanística) en el que indica que las obras consistieron en la reconstrucción de "un portalón existente previamente, que hubo que desmontar para (permitir) el acceso de vehículos y camiones y maquinaria de obra". Aporta diversa documentación acreditativa del portalón existente y foto previa a la obra.

**Sexto.-** El 10 de julio de 2023 la arquitecta municipal informa que, atendidas las dimensiones y escasa entidad del portalón, no sería necesario requerir un proyecto de legalización, pero sí una memoria de legalización que recoja que lo construido cumple con la legislación y no aumenta la ocupación del portalón original recogido en escrituras.

**Séptimo.-** El 7 de agosto de 2023 se presenta en el Ayuntamiento nueva documentación, entre la que se encuentra la licencia de primera ocupación de la vivienda de fecha 12 de julio de 2017, verificándose así que la obra denunciada es posterior a dicha fecha.

**Octavo.-** A la vista de la documentación, el 25 de agosto de 2023 la arquitecta municipal informa que "La infracción según establece el RUCyL en su artículo 356 en principio habría prescrito por lo que no es sancionable", y en cuanto a la restauración de la legalidad requiere, según ya indicaba su



informe de 10 de julio, "la presentación de una memoria técnica de legalización de la construcción".

**Noveno.-** El 12 de octubre de 2023 D. yyy1 presenta un escrito en el que expone que en el expediente de restauración de legalidad abierto se está "tomando como base para fecha de prescripción la fecha de la licencia concedida para construcción de vivienda unifamiliar", pero que se trata de unas "obras posteriores a dicha licencia que nada tienen que ver con esta". Alega que no se está calificando correctamente la infracción, ya que la obra excede en volumetría y afecta a su propiedad y a terrenos de dominio público. Afirma no ser cierto que el nuevo portalón mantenga las dimensiones y materiales del anterior. Y solicita ser informado de si los materiales peligrosos que contenía el portalón -amianto- se reciclaron correctamente, ya que podría verse afectado.

**Décimo.-** El 15 de octubre de 2023 la arquitecta municipal emite informe sobre las anteriores alegaciones, en el que señala que "Al no poder concretarse la fecha de la actuación objeto de denuncia, (...), el Ayuntamiento se ajusta a lo establecido en el artículo 351 del RUCyL. Por lo que entendemos que el plazo de prescripción (de la infracción) empezaría a contar con fecha posterior a la concesión de la licencia de 1ª ocupación". Añade que "desde el punto de vista técnico no encontramos afección a los terrenos de titularidad pública". Además, indica que al carecer de documentación o fotografías que confirmen la existencia de materiales contaminantes en el antiguo portalón, es imposible abrir expediente sancionador ambiental, ni contestar a la solicitud sobre el proceso de tratamiento de los materiales. Por último, señala que "la denuncia sobre afecciones a propiedades privadas debe realizarse en el Juzgado, y presentarse la documentación contradictoria en el catastro".

**Undécimo.-** El 18 de octubre de 2023 se presenta documentación técnica de legalización de las obras ejecutadas (portón y cubrición de entrada a vivienda), redactada por arquitecto colegiado, visada con fecha 17 de julio anterior.

**Duodécimo.-** Por la Resolución 88/2023, de 24 de octubre, de Alcaldía, y tras informe de los servicios técnicos municipales y de Secretaría, se desestiman las alegaciones presentadas por D. yyy1, y se indica que se han completado los trámites requeridos, por lo que procede la emisión de la licencia de obras.



**Decimotercero.-** Mediante la Resolución 87/2023, de la misma fecha, de Alcaldía, y previos informes de los servicios técnicos municipales y de Secretaría y del servicio, se concede licencia de obras al solicitante, a los efectos de legalización de las obras ejecutadas, y se ordena la liquidación del ICIO (2 %) y de las tasas que apliquen.

**Decimocuarto.-** Tras serle notificada la Resolución 87/2023, el 1 de noviembre de 2023 D. yyy1 solicita acceso al expediente completo de legalización de las obras en calle ccc 53, lo que tiene lugar el día 5 de diciembre siguiente.

**Decimoquinto.-** El 24 de noviembre de 2023 D. yyy1 presenta recurso de reposición contra la Resolución 87/2023, de Alcaldía. En su escrito manifiesta que dicha resolución es arbitraria, por no haberse tenido en cuenta las pruebas aportadas por el recurrente, que han demostrado que a fecha de finalización de obra y alta de vivienda no estaban construidas las obras denunciadas, pudiendo comprobarse esto fácilmente accediendo a la ficha catastral del inmueble y observando la fotografía de portada del mismo. Y que "si la prescripción de las obras se debe computar una vez estas finalizadas y ser el propietario de la misma el que debe acreditarla, no estamos ante un caso de prescripción". Asegura que el Ayuntamiento ha presentado documentación para la alteración catastral del inmueble denunciado faltando a la verdad. Añade que el 1 de noviembre solicitó copia completa del expediente referente a la legalización de las obras realizadas, y que a fecha de presentación del recurso esa solicitud aún no ha sido atendida, generándole indefensión. Insiste en que en las fotografías aportadas se muestra sin lugar a dudas que el portalón y canalón instalado afectan a la vía pública y a la fachada de su propiedad, y que en sus quejas ha informado de que en la obra existían materiales peligrosos, indicando donde hay más información al respecto.

**Decimosexto.-** El 10 de diciembre de 2023 la arquitecta municipal emite informe sobre las cuestiones urbanísticas suscitadas en el recurso de reposición. En el mismo se indica que, a la vista de la documentación gráfica catastral de antes del reconocimiento de la actuación denunciada y después del proceso tramitado en el expediente de restauración de la legalidad, así como el plano base del PDSU realizado en 1983, puede apreciarse que la parcela ocupada por la actuación, desde el punto de vista de esta documentación, que es la única con la que se cuenta para establecer alineaciones y rasantes, no ha incidido en la propiedad pública.



Por otro lado, señala que la última documentación que se posee en el Ayuntamiento, al no haberse aportado otra documentación oficial que pueda constatarse o fecharse con posterioridad, es el informe técnico del Ayuntamiento relativo a primera ocupación de la vivienda de 2017, estableciéndose que la obra denunciada es posterior a dicha fecha, "suponiéndose" que se ejecutó de forma continuada para evitar que el constructor abandonara el emplazamiento.

Por ello indica que "(...) presuponemos que dicha construcción de cierre se podría fechar, a falta de nueva documentación que aclare su antigüedad de forma más concreta, en diciembre de 2.017.

»Según lo establecido en el Art. 348 del RUCyL, la infracción cometida debe ser considerada como leve por lo que el plazo para la prescripción de dicha infracción es de 4 años según el Art. 351 del mismo reglamento, habiendo pues prescrito la infracción en diciembre de 2.021, de nuevo, a falta de documentación que nos justifique otra fecha".

En cuanto a la alegación referida a que el Ayuntamiento ha presentado documentación para la alteración catastral del inmueble denunciado faltando a la verdad, el informe indica que es necesario adjuntar información por parte del denunciante sobre esta severa afirmación, que de no presentarse carece de base.

Y respecto a la existencia de materiales peligrosos, señala que no se ha recibido mayor información sobre la posibilidad de tratamiento de materiales peligrosos que la palabra del denunciante, por lo que no puede abrir expediente sancionador medioambiental sin una base documental que avale la denuncia.

**Decimoséptimo.-** El 2 de enero de 2024 la arquitecta técnica municipal emite nuevo informe, en el que reitera la propuesta de desestimación del recurso.

**Decimooctavo.-** A la vista de los informes técnicos, y previo informe de Secretaría, por Resolución 15/2024, de 30 de enero, de Alcaldía, se desestima el recurso de reposición, que en la misma fecha se notifica al interesado.

**Decimonoveno.-** Consta en el expediente que, los días 20 de febrero, 14 de abril, 25 de mayo y 2 de julio de 2024 D. yyy1 presenta diversas instancias solicitando información adicional.



**Vigésimo.-** El 8 de julio de 2024 D. yyy1 presenta recurso extraordinario de revisión frente a la Resolución 15/2024, de 30 de enero, de Alcaldía. Indica: "Les adjunto documentos obtenidos el 8 de abril de 2024 que acreditan errores que detallo: Documento nº 1 lo apporto para acreditar en que afectan las obras a la vía pública, donde el promotor ya nos indica dicha afección. Documento nº 2 lo apporto para aclarar de forma más concreta la antigüedad de las obras y que estas no habían prescrito. Documentos 3 y 4 los apporto para demostrar que el ayuntamiento envió documentación al catastro a sabiendas que no tenía ningún valor justificativo para la alteración catastral que iniciaron, nunca se liquidó dicha tasa y se informó desfavorable por técnico del ayuntamiento. Documentos 5 y 6 los adjunto para acreditar materiales contaminantes que contenía el portalón, cuando estos ya habían sido aportados por el promotor en acta notarial a dicho expediente".

**Vigesimoprimer.-** El 3 de septiembre de 2024 la Secretaría emite informe jurídico sobre la tramitación y la legislación aplicable.

**Vigesimosegundo.-** Dentro del trámite otorgado para ello, el 13 de septiembre de 2024 el interesado presenta nuevo escrito en el que se reafirma en las peticiones de su escrito de 8 de julio, y aporta documentación adicional. En concreto, aporta documento n.º 7 "para justificar que no se han cumplido los plazos para la legalización de las obras".

También acompaña documento n.º 8 "para justificar en qué grado las obras afectan a la vía pública". Señala que en este documento "el plano de cubierta, indica que la construcción vuela sobre la vía pública 30 cm y la realidad es que vuela 60. Esto se puede comprobar fácilmente desde la vía pública". Además, afirma que en el mismo documento n.º 8 "se puede observar que en el proyecto no se contemplan todas las partidas y materiales empleados en las obras a pesar de que en el informe de la Oficina Técnica del 22 del 5 del 2023, que adjunto como documento número 9, les confirman la necesidad de incluir todas las actuaciones urbanísticas llevadas a cabo en la obra que no estén debidamente definidas en el proyecto que sirvió como base para la concesión de la licencia".

Añade que "En el plano de cimentación, de nuevo documento número 8, observamos que las tuberías de desagüe sobrepasan la superficie de actuación, también la sobrepasa la totalidad del patio pavimentado no contemplado en proyecto". Así como que "En el plano de cubierta, también



documento número 8, se observa que no está reflejada la teja de cerámica roja curva de la cumbrera y remate del muro lindante con cccc 55", y "hay canalones que vierten en propiedad vecina, incluso sobrevolando esta", lo que es ilegal.

Por otro lado, dice que "En el plano de alzada posterior, también documento n.º 8, tampoco se refleja el muro lateral izquierdo rematado con teja de cerámica roja curva. Tampoco hay ninguna partida relativa a estas, como tampoco la hay de canalones de chapa galvanizada incorporados en estas obras, y que también afectan a cccc 55. Obras que también se han denunciado en este ayuntamiento", aportando denuncia como documento 10. Acompaña 3 fotografías "para poderlas comparar con los planos y corroborar lo antes indicado".

Aporta igualmente documento n.º 11 "para acreditar errores (ya que) en el expediente 43/2023, se le está dando fechas distintas de iniciación y tipificando de manera diferente el procedimiento".

Finalmente señala que "El plano de situación catastral del documento 8 es muy antiguo", y no coincide con el vigente en la fecha de las obras, y aporta documentos n.º 12 y 13 para acreditarlo.

Concluye: "No llego a entender el interés de este ayuntamiento para que éstas obras ilegales se perpetúen. Pues tengo que recordarles que tuve que denunciarlas en varias ocasiones porque reiteradamente se me contestaba que eran legales, hasta que por fin logré que se abriera expediente. Pero a pesar de todo el esfuerzo realizado por mi parte, la ilegalidad continúa".

**Vigesimotercero.-** El 15 de octubre de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria del recurso extraordinario de revisión, en que se analizan separadamente las alegaciones y documentos aportados por el recurrente, con excepción de la alegación referida los errores relativos a la fecha y denominación del expediente 43/2023, respecto al que se indica que su fecha de inicio a todos los efectos es el 18/5/2023.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i) 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.c) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo Consultivo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El recurrente tiene la condición de interesado y está legitimado para interponer el recurso extraordinario de revisión, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

La competencia para resolver el presente recurso extraordinario de revisión corresponde al alcalde, en virtud de lo dispuesto en el artículo 125.1 de la LPAC.

En lo que a las cuestiones procedimentales se refiere, debe recordarse la necesidad de una adecuada instrucción. En este sentido, el artículo 82.4 de la LPAC dispone que "Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado".

No obstante, debió haberse tenido en cuenta la presencia de otra interesada en el procedimiento, a quien debió haberse dado el oportuno trámite de audiencia. Sin embargo, dado el sentido del dictamen y la posición de la Administración en el presente caso, no se aprecia que a aquella se le cause una efectiva indefensión, por lo que, en virtud del principio de celeridad y eficacia, sin perjuicio del reproche efectuado, este Consejo se pronuncia sobre el fondo del asunto.

**3ª.-** La resolución recurrida es susceptible de recurso extraordinario de revisión, al tratarse de un acto administrativo firme, no susceptible de recurso ordinario alguno frente a ella.

**4ª.-** El recurso se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 125.2 de la LPAC.





**5ª.-** Conviene recordar que el recurso extraordinario de revisión constituye una vía excepcional que procede exclusivamente en una serie de supuestos tasados (los del artículo 125.1 de la LPAC), y por tanto debe ser objeto de una interpretación estricta para evitar que se convierta en una vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos, transcurridos los plazos previstos por la legislación vigente para la interposición de los recursos administrativos ordinarios. Así lo ha puesto de manifiesto este Consejo Consultivo en numerosos dictámenes, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado.

En el supuesto objeto de análisis, a pesar de que el recurrente no cita expresamente el apartado concreto del artículo 125.1 de la LPAC, funda su recurso en la existencia de un error de hecho que resulta de los propios documentos incorporados al expediente.

Según la jurisprudencia, el error de hecho debe concretarse a “aquel que verse sobre un hecho, cosa o suceso, es decir, algo que se refiere a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación”. Queda excluido de su ámbito “todo aquello que se refiera a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de las pruebas e interpretación de disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse” (sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1965, 5 de diciembre de 1977, 17 de junio de 1981, 6 de abril de 1988, 16 de junio de 1992 y 16 de enero de 1995, entre otras).

Como ha manifestado el Consejo de Estado, “la cuestión fáctica interesa siempre que el error, en su caso, padecido por la Administración, afecte a la resolución impugnada” (Dictamen 279/1997, entre otros), por lo que deberá desestimarse si se trata de cuestiones interpretativas ajenas al error de hecho o material que se pretende invocar.

Por tanto, dos son los requisitos que deben concurrir para que sea admisible y procedente un recurso de revisión fundado en este motivo:

a) Que exista error de hecho, siendo necesario que los hechos en virtud de los cuales se ha dictado el acto sean inexactos, no respondan a la realidad. El error no debe referirse a los preceptos aplicables, sino a los supuestos de hecho.



b) Que resulte de los propios documentos incorporados al expediente. No hay que acudir a elementos extraños de los que integran el expediente, ni a las declaraciones hechas por órganos jurisdiccionales. El manifiesto error de hecho que sirve de fundamento al recurso de revisión ha de resultar de una simple confrontación del acto impugnado con un documento incorporado al expediente.

El recurso extraordinario de revisión se interpuso por D. yyy1 frente a la Resolución 14/2024, de 30 de enero, de Alcaldía, por la que se desestimó el recurso de reposición frente a la Resolución 87/2023, de 24 de octubre, que desestimó las alegaciones presentadas por aquel en el expediente 43/2023 de restauración de la legalidad urbanística, y que indicó que se habían completado los trámites requeridos por lo que procedía la emisión de la licencia de obras a Dña. yyy2.

En su recurso, tal y como se ha indicado en los antecedentes, aporta varios documentos incorporados al expediente que, a su juicio, acreditan una serie de errores.

La propuesta de resolución del recurso se pronuncia respecto de cada uno de los documentos aportados y sobre el supuesto error de hecho que los mismos ponen de manifiesto, si bien lo hace como si de un recurso ordinario (en el que no existe limitación de *cognitio* o conocimiento del asunto) se tratara, obviando que nos encontramos ante un recurso extraordinario que ha de ser objeto de una interpretación estricta.

Este Consejo, aunque comparte el criterio desestimatorio contenido en la propuesta de resolución sometida a consulta, considera que debe recordarse que tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina legal del Consejo de Estado han declarado reiteradamente que el carácter extraordinario del recurso de revisión demanda una exigente y estricta interpretación de las circunstancias que pueden dar lugar a su estimación. En particular, y por lo que respecta al error de hecho, sólo se considera tal el que aparece en los datos fácticos del expediente, sin que trascienda a (o derive de) la interpretación, calificación o valoración jurídica de los mismos, pues, en otro caso, se desvirtuaría la concepción legal del remedio extraordinario, y se erosionaría gravemente el sentido propio y capital de la firmeza de los actos administrativos, con la erosión correlativa de la seguridad jurídica.



La aplicación de esta doctrina al caso planteado obliga a desestimar el recurso por esta circunstancia, ya que no se deduce la existencia de un error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente que tenga la consideración de manifiesto y evidente, ajeno a cualquier valoración o interpretación jurídica, mediante una simple confrontación de la resolución impugnada, teniendo en cuenta su contenido en relación con las alegaciones formuladas por el interesado.

Todas las cuestiones puestas de manifiesto por el recurrente a través de los documentos alegados y aportados, lejos de evidenciar un error de hecho con su confrontación con la resolución recurrida, exigen una calificación, o una valoración jurídica, posibilidad vedada en este recurso de carácter extraordinario que no puede servir de cauce para reabrir en su integridad la discusión jurídica recurrida, resolviendo de nuevo la cuestión de fondo.

Finalmente, conviene indicar que tal y como indica el Consejo de Estado en el Dictamen 3.209/2000, de 30 de octubre, "(...) cuando se invoca el motivo del apartado 1º del artículo 118.1, ha de denunciarse tan sólo un error de hecho, siendo ajeno a este motivo toda apreciación o fundamentación que entrañe un propósito de utilizar tal remedio excepcional para un replanteamiento jurídico que pudo tener su sede propia en el recurso administrativo ordinario o, en su caso, en vía contencioso administrativa".

**6ª.-** Por último, y de conformidad con el artículo 109.2 de la LPAC, debe rectificarse el error que se advierte en el expediente en relación con la resolución impugnada (Resolución 15/2024, de 30 de enero, del alcalde, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de Alcaldía 87/2023, de 24 de octubre), ya que esta es citada como Resolución 14/2024, de 30 de enero.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede desestimar, en los términos expuestos en el presente dictamen, el recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. yyy1 contra la Resolución 15/2024, de 30 de enero, de Alcaldía, por el que resuelve el recurso



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

de reposición contra la Resolución 87/2023, de 24 de octubre, de concesión de licencia de obra mayor y restauración de la legalidad.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.