



Roj: **STSJ GAL 3702/2026 - ECLI:ES:TSJGAL:2026:3702**

Id Cendoj: **15030330022026100246**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Coruña (A)**

Sección: **2**

Fecha: **03/06/2026**

Nº de Recurso: **4027/2026**

Nº de Resolución: **246/2026**

Procedimiento: **Recurso de apelación**

Ponente: **ENRIQUE GARCIA LLOVET**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.2

A CORUÑA

SENTENCIA: 00246/2026

N.I.G: 36057 45 3 2024 0000428

Procedimiento: AP RECURSO DE APELACION 0004027 /2026

Sobre: URBANISMO

De D./Dña. Evelio

Representación D./Dª. MARIA VICTORIA SOÑORA ALVAREZ

Contra D./Dª. CONCELLO DE NIGRAN (PONTEVEDRA)

Recurso de Apelación n.º 4027/2026

EN NOMBRE DEL REY

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Ilmos. Sres. Magistrados

D.ª MARÍA AZUCENA RECIO GONZÁLEZ (Presidenta)

D. ENRIQUE GARCIA LLOVET (Ponente)

D. ANTONIO MARTINEZ QUINTANAR

En la ciudad de A Coruña, a 3 de junio de 2026

En el recurso de apelación n. 4027/2026 que pende de resolución en esta Sala, parte apelante D. Evelio en su representación Dña. MARIA VICTORIA SOÑORA ALVAREZ Procuradora de los Tribunales parte apelada CONCELLO DE NIGRÁN representada D. PAULO LOPEZ PORTO Letrado contra las siguientes resoluciones del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Vigo Auto de 14 de enero de 2025 que deniega la ampliación del recurso promovida por esta parte frente a la resolución del Pleno del Concello de Nigrán de la APROBACIÓN DEFINITIVA INVENTARIO DE VÍAS PÚBLICAS MUNICIPALES llevada a cabo en la sesión ordinaria del 28 de marzo de 2022 y por ende contra el Auto de 4 de febrero de 2025, que desestimó el recurso de reposición presentado contra la antedicha resolución de 14 de enero de 2025 y Sentencia núm. 202 de fecha 25 de septiembre de 2025, dictada en el marco del procedimiento ordinario 231/2024 y frente al AUTO de fecha 16 de octubre de 2025, del que forma parte la sentencia, dictadas en PO 231/2024.

Es Ponente el Magistrado D. ENRIQUE GARCIA LLOVET.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Por el Magistrado-Juez titular del Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.2 de Vigo se dictó Sentencia con la siguiente parte dispositiva: *"Desestimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la procuradora Victoria Soñora Álvarez, en nombre y representación de Evelio, frente al Concello de Nigrán y la resolución decreto 2024-1136, de su alcalde, de 17 de junio del 2024, desestimación del recurso de reposición presentado frente a la resolución previa de 14 de febrero de 2024 dictada en el expediente NUM000, que declaró ineficaz la **comunicación** previa formulada impidiendo el ejercicio del derecho y de la actividad afectada, cierre de parcelas"*.

SEGUNDO.-Por la representación de la parte apelante se interpuso recurso de apelación contra dicha resolución judicial, en el que se solicitó que por esta Sala se dicte Sentencia por la que se revoque la recurrida en apelación y se declare no conforme a derecho y nulo el Auto de 14 de enero de 2025 que denegó la ampliación del recurso contencioso frente a la resolución del Pleno del Concello de Nigrán de la APROBACIÓN DEFINITIVA INVENTARIO DE VÍAS PÚBLICAS MUNICIPALES llevada a cabo en la sesión ordinaria del 28 de marzo de 2022 y por ende también declare no conforme a derecho el Auto de 4 de febrero de 2025, que desestimó el recurso de reposición presentado contra la antedicha resolución de 14 de enero de 2025, acordando la admisión del recurso contencioso - administrativo contra la resolución del Pleno del Concello de Nigrán por del 28 de marzo de 2022 por el que se aprobó el INVENTARIO DE VIAS PUBLICAS MUNICIPALES, declarando la nulidad de los autos antedichos y en consecuencia de la sentencia de 25 de septiembre de 2025 de la que forma parte el Auto 16 de octubre de 2025, acordando la nulidad de las actuaciones, con la retroacción de las actuaciones, al momento anterior a dictar el Auto de 14 de enero de 2025, ordenando admitir la ampliación del recurso concediendo el plazo correspondiente para formular demanda contra todos los actos administrativos recurridos, así como frente a al acuerdo del Pleno del Concello de Nigrán de 28 de marzo de 2022, para que otro/a Magistrado/a tras los tramites legalmente establecidos, dicte de nuevo sentencia, o en todo caso el mismo Magistrado, y de manera subsidiaria se estime el recurso de apelación presentado contra la Sentencia número 202 de 25 de septiembre de 2025 de la que forma parte el Auto de 16 de octubre de 2025, para que tras los tramites legalmente establecidos se acuerde por la Sala estimar el recurso de apelación, acordando revocar la sentencia de instancia, dictándose otra por la que se estime íntegramente la demanda de recurso contencioso administrativo de acuerdo con el petitum de nuestro escrito rector, para el caso de no prosperar la apelación íntegramente se interesa igualmente la revocación en el sentido de no imponer las costas de instancia a esta parte, o en todo caso aunque no prospere la apelación que no se imponga las de apelación.

TERCERO.-El recurso fue admitido a trámite y se dio traslado a las demás partes, solicitando la apelada que por esta Sala se dicte Sentencia en la que desestime el recurso de apelación interpuesto y confirme la sentencia de instancia.

CUARTO.-Recibidos los autos en esta Sala, ante la que se personaron las partes; por providencia se declararon concluidas las actuaciones, quedando las mismas sobre la mesa para sentencia.

QUINTO.-En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.-Se aceptan los fundamentos jurídicos de la sentencia apelada.

SEGUNDO.- Fundamentación jurídica del recurso de apelación.

La apelante sostiene que con fecha de 17 de octubre de 2025 se me notificó Auto de 16 de octubre del año en curso por el que se desestimó el recurso de aclaración, rectificación, complemento y/o subsanación de la sentencia número 202 de 25 de septiembre de 2025 por la que se desestimó el recurso contencioso - administrativo presentado por esta parte contra resoluciones del CONCELLO de NIGRAN. Asimismo en el presente procedimiento se dictó Auto de 14 de enero de 2025, por el que acordó desestimar la SOLICITUD de ampliación del recurso promovida por esta parte frente a la resolución del Pleno del Concello de Nigrán de la APROBACIÓN DEFINITIVA INVENTARIO DE VÍAS PÚBLICAS MUNICIPALES llevada a cabo en la sesión ordinaria del 28 de marzo de 2022. Esta denegación de ampliación fue impugnada por medio de recurso de reposición en tiempo y forma que fue desestimado por Auto de 4 de febrero de 2025, resolución frente a la que no cabe ulterior recurso.

Este hecho fue omitido cualquier referencia en los antecedentes de hecho en la Sentencia dictada en instancia que es objeto de la presente apelación, razón por la que se presentó en tiempo y forma, al objeto de poder hacer valer mi derecho en esta instancia, recurso de aclaración, complemento, subsanación y/o complemento para que se hiciese reseña a tal hecho procesal de trascendencia para la defensa de los derechos e intereses de mi mandante, en la medida en que constituye un requisito indispensable haber planteado y agotado dicho recurso

de reposición para poder reproducir la cuestión en la segunda instancia mediante el recurso de apelación que, en su caso, se interponga contra la sentencia dictada en primera instancia.

Y se sostiene por la apelante la nulidad del auto de 14 de enero de 2025 que denegó la ampliación del recurso contencioso - administrativo y del auto de 4 de febrero de 2025 que desestimó el recurso de reposición que confirmó la antedicha resolución y que conlleva la nulidad de las resoluciones judiciales referidas y por ende de la sentencia por haberse prescindido del procedimiento legalmente establecido causando una efectiva y patente indefensión proscrita en el art 24 con nulidad de actuaciones al contravenir e infringir el art. 34 y 36 en concordancia del 46.1 LJCA al considerar extemporánea la ampliación del recurso todo ello con infracción de los arts. 40.2, 40.3 de la ley 39/2015 a los que se remite el art 45.2 de la citada ley con aplicación indebida del art. 46 de la ley 39/2015 suponiendo la vulneración del derecho fundamental del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión que consagra el art. 24 ce y el principio de seguridad establecido en el art. 9.3 ce ambos susceptibles de amparo constitucional. todo ello contraviniendo doctrina del tribunal constitucional y jurisprudencia del tribunal supremo que hace que deba declararse la nulidad de la sentencia con nulidad de las actuaciones hasta el momento anterior a dictar el auto de 14 de enero de 2025 que denegó la ampliación del recurso contra el acuerdo de pleno de 28 de marzo de 2022 del Concello de Nigrán por el que se aprobó el inventario de vías públicas municipales.

Y se dice que una vez recibido el expediente administrativo completo remitido por la Administración demandada mediante DIOR de 21 de octubre de 2024, notificado el 23 de octubre de 2024, la parte actora conoció por primera vez el contenido íntegro del Acuerdo del Pleno de 28 de marzo de 2022 de aprobación definitiva del Inventario de Vías Públicas Municipales, acto que sirve de fundamento determinante de las resoluciones urbanísticas recurridas. Por ello, dicha ampliación del recurso lo fue dentro del plazo de dos meses del art. 46.1 LJCA, esto es, el 27 de noviembre de 2024, la parte promovió AMPLIACIÓN DEL RECURSO para extender el objeto del proceso a la impugnación de dicho Acuerdo plenario, solicitando además su acumulación (arts. 34 y 36 LJCA) por la palmaria conexidad con los actos originariamente recurridos.

Por Auto de 4 de febrero de 2025, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Vigo desestimó la reposición y mantuvo la inadmisión de la ampliación por entenderla extemporánea, al considerar suficiente la publicación del acuerdo en el BOP de Pontevedra nº73 de 18 de abril de 2022. No obstante, esta parte reitera su disconformidad con la ampliación ya que lo cierto es que en la publicación en el BOP no contenía el texto íntegro ni pie de recursos y asimismo remitía a un enlace web para su consulta al que no se podía acceder como se acredita documentalmente. Las resoluciones recurridas son nulas de pleno derecho al no admitir la ampliación puesto que contravienen el art. 45.2 LPAC impone que la publicación de un acto contenga los mismos elementos que una notificación (art. 40.2 LPAC): texto íntegro, indicación de si pone fin a la vía administrativa, pie de recursos (órgano y plazos). Si la **comunicación** omite alguno de estos elementos, el art. 40.3 LPAC establece que solo surtirá efectos desde que el interesado realice actuaciones que revelen el conocimiento del contenido y alcance del acto, todo ello con indicación de los recursos que cupiesen contra la misma y plazo para su interposición.

La interpretación que realiza el Juez de instancia ni el de la Administración demanda es conforme es conforme a derecho ya que cierra el acceso al control del acto determinante -sobre la base de una publicación defectuosa- vulnerando, así el art. 24.1 CE y el principio "pro actione", que exige optar por la solución que favorezca el enjuiciamiento de fondo cuando el obstáculo deriva de incumplimientos formales de la Administración (ausencia de texto íntegro y pie de recursos).

Como está acreditado, se tuvo conocimiento el 23 de octubre de 2024, como se indica el escrito presentado el 27 de noviembre de 2024 donde se interesaba la ampliación del recurso frente al referido acuerdo del Pleno de 28 de marzo de 2022 por el que se aprobó de manera definitiva del inventario de las vías públicas municipales, del que se tuvo conocimiento de manera íntegra cuando se le remitió el completo de expediente remitido por la Administración demandada del que se me dio traslado mediante DIOR de 21 de octubre de 2024, notificada el 23 de octubre de 2024, donde se comprueba que consta una resolución del Pleno del Concello de Nigrán de 28 de marzo de 2022, por la que se acordó aprobar de manera definitiva el INVENTARIO de VIAS PUBLICAS MUNICIPALES la resolución recurrida no solo infringe los preceptos legales antedichos sino que también vulnera derechos susceptibles de amparo constitucional, como son el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión proscrita en el art. 24 CE y el art. 9.3 que consagra el principio de seguridad jurídica, contraviniendo todo ello la doctrina constitucional apoyándose en el principio "pro actione" y en el art. 24.1 de la Constitución obligan a buscar a interpretación que provoque la admisión más favorable al acceso a la jurisdicción teniendo en cuenta las circunstancias del caso.

Y se sostiene que el acto administrativo consistente el acuerdo del Pleno del Concello de Nigrán de 28 de marzo de 2022, por la que se acordó aprobar de manera definitiva el INVENTARIO de VIAS PUBLICAS MUNICIPALES que se desea incluir en la ampliación está directamente relacionado con la resolución inicial, que la acuerde denegar

la habilitación / autorización para el cierre de la parcela a mi mandante, mediante la resoluciones originariamente recurridas consistentes en la RESOLUCION de la ALCALDIA de NIGRÁN de 14 de febrero de 2024 dictada en el expediente NUM000 por la que se declaró por la Administración demandada la **comunicación** previa formulada ineficaz

Y como segundo motivo de apelación se denuncia infracción de derecho y error en la valoración de la prueba: existencia de título habilitante por silencio administrativo positivo y prescindencia del procedimiento legalmente establecido con infracción de los siguientes preceptos arts. 21, 24, 24.3.a), 43, 47.1.e), f) y g) y 106 de la Ley 39/2015; art. 143 de la Ley 2/2016, del Suelo de Galicia arts. 9.1.5º y 7º del RSCL, pues el 13 de agosto de 2023 el demandante reiteró la solicitud advirtiendo expresamente que, de no recaer resolución en el plazo legal, se entendería concedida la licencia conforme al artículo 143 de la Ley del Suelo de Galicia en concordancia con el art.9.1.5º y 7º del Reglamento de Servicio de Corporaciones Locales y el art.24 y 25 de la LPAC.

Y se sostiene que el Ayuntamiento no dictó resolución expresa ni efectuó requerimiento de subsanación alguno dentro del plazo de tres meses legalmente previsto en el art. 143 de la Ley del Suelo de Galicia . La propia administración, fue la que no resolvió en plazo la petición de licencia que realizó mi mandante, ahora recurrente, como así le indicaba expresamente en el escrito de 13 de agosto de 2023 y de conformidad con los artículos 24 y 43 de la Ley 39/2015 en concordancia con el art. 143 de la Ley del Suelo de Galicia y el art. 9.1.5º y 7º del Reglamento de Servicio de Corporaciones Locales, la falta de resolución en plazo produce la estimación por silencio administrativo positivo, salvo que la actuación solicitada contravenga la ordenación urbanística, lo que debe acreditarse de forma efectiva y no presumirse.

Y se denuncia por último nulidad de la sentencia por infracción de derecho y error en la valoración de la prueba: inexistencia de camino público y utilización indebida del expediente urbanístico para cuestiones patrimoniales. preceptos infringidos: arts. 132 de la CE; arts. 4 y 8 de la Ley 33/2003, del patrimonio de las administraciones públicas; art. 12 del RSCL; arts. 35.1.i) y 47.1.f) de la LPAC; art. 24 de la CE.

Pues se razona que el informe, de fecha 6 de febrero de 2024, contiene errores materiales evidentes: se refiere a una parcela distinta -titularidad de María Esther - y cita un precepto inexistente de las Normas Subsidiarias de 1991 ("punto 3.e) del 3.3.2"), sin identificar con precisión el punto, elemento o parte concreta del cierre que supuestamente vulnera la normativa. La resolución de 14 de febrero de 2024 y la de 17 de junio de 2024 reproducen esa deficiencia y carecen de motivación suficiente, infringiendo los artículos 35.1 .i) y 47.1.f) de la LPAC . La prueba pericial de DOÑA Juliana y la documental pública (Catastro, Normas Subsidiarias de 1991 y ortofotografías históricas) demuestran de manera concluyente la inexistencia de un vial público que atravesase la finca.

Y se sostiene que si bien la parcela aparece en el inventario municipal de bienes como afectada por un presunto camino público, este inventario no constituye por sí mismo una prueba concluyente del carácter público de la vía. Tal como ha reiterado la jurisprudencia, se trata de un mero registro administrativo sin efectos constitutivos, carente de presunción de veracidad "iuris et iure" por lo que admite prueba en contrario, aquí se ha probado que no existe.

2. En efecto, el supuesto camino no aparece:

- a) En la cartografía catastral oficial;
- b) En las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Concello de Nigrán;
- c) Ni en ortofotografías históricas, que muestran el terreno como una unidad cerrada y sin tránsito.

Todo ello corroborado por la declaración de la perito DOÑA Juliana y propios técnicos del concello que depusieron como testigos, que no pudieron justificar que como un camino público que existe desde tiempo inmemorial, no conste en el catastro, ni en las NNSS de planeamiento, ni en las ortografías y por primera vez se incluye en un registro de administrativo de caminos públicos, sin soporte documental alguno, como admiten los testigos , técnicos del concello, y sin que una sombra existente en una ortofoto acredita la existencia del camino publico existente desde tiempo inmemorial, puesto que si fuese así se hubiese reflejado en las NNSS de Planeamiento y en el catastro. No siendo cierto que no aparezcan los caminos públicos en el catastro, en el catastro los elementos de dominio público aparecen con referencia catastral de la parcela comenzada por NUM001 . Los caminos públicos tienen como uso "Vía de **comunicación** de dominio público" y en el presente caso no existe ninguno que atravesase la parcela del demandante. ni tampoco se reseña en otro documento público como son las NNSS de planeamiento de NIGRAN. Y se alega do documentación pública que acredita la titularidad privada de la parcela. sin carga ni servidumbre alguna de la parcela sin que conste atravesada por un camino público

Y por último se sostiene la improcedencia de la imposición de costas al existir dudas de hecho y de derecho por lo que se incurre en error de derecho con infracción del artículo 139 LJCA .

TERCERO.- Sobre la oposición a la apelación.

La apelada sostiene que el recurrente conoció el contenido íntegro del acuerdo del inventario en el que figuraba este camino público cuando se le notifica la resolución que decreta ineficaz la **comunicación** previa para el cierre de la parcela con la intención de cerrar el paso de un camino público, casi 9 meses después, el 27/11/2024 solicitó ampliación del recurso para incluir la impugnación de dicho acuerdo, por su relación directa con las resoluciones urbanísticas. Y se sostiene por la apelada la inexistencia de causa de nulidad de la sentencia y resoluciones impugnadas. no existe infracción alguna cometida por tales resoluciones y se razona que el art. 46 de la LJCA dispone que el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo será de dos meses desde la notificación del acto administrativo expreso. Tal y como se pone de manifiesto a la vista del expediente administrativo, el recurrente tuvo conocimiento individualizado del acuerdo de aprobación definitiva del Inventario de Vías Públicas municipales a través de la resolución a su recurso de reposición interpuesto contra la declaración de ineficacia de la **comunicación** previa. En esta resolución se indicaba que el cierre ejecutado no respetaba la vía pública municipal "Camiño da Regueira", presente en el inventario con la referencia SP-109.

Y respecto de la alegada existencia de silencio administrativo se invoca el artículo 21.1 de la LPAC, 69 del mismo cuerpo legal, 143 de la LSG, 11 TRLSRU.

Y por último respecto de la valoración de la prueba por el juzgador de instancia se dice que el apelante propone una reinterpretación subjetiva y parcial de los elementos probatorios exclusivamente orientada a su propio beneficio, lo cual excede los límites del recurso de apelación y no debe ser admitido. Como ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Supremo, esta pretensión de revaloración "*pro domo sua*" no es viable, ya que el recurso, por sí mismo, no autoriza a desarticular la valoración conjunta realizada por el órgano judicial de instancia.

Y respecto de la pretendida inexistencia de camino público que siendo firme el inventario, la consideración de público o no es propio de la jurisdicción civil y no de la contenciosa. Es por ello, que, a los efectos de este litigio, se ha de tener como un hecho incontrovertido el carácter público del camino, sin entrar en mayores consideraciones

Pero en todo caso refiere que:

2. *Demanialidad: Queda patente la inscripción en el inventario municipal de bienes. No siendo este hecho aquí controvertido, como hemos indicado antes, no procede poner esta consideración.*

3. *Catastro: Ciertamente que el vial no consta inscrito como tal en el catastro. Y ello, lo es motivado en el que el inventario es del año 2022 y todavía no ha sido inscrito, ya que el Concello está esperando a que se terminen las impugnaciones que existen frente a dicho inventario para la inscripción de todos sus bienes en este registro público.*

4. *Títulos. Esta demora ha sido aprovechada por la actora para modificar los linderos de su parcela acomodándose al catastro, a la vista de que la parcela no está inscrita en el registro de la propiedad tal y como se ha encargado de explicarnos el perito de la parte actora, ya que, conforme con la normativa registral y catastral es requisito sine qua non para inmatricular una parcela nueva en el registro la concordancia absoluta con el catastro.*

Tal y como ha reconocido la perita de la actora en sala, los títulos aportados por la actora que ha analizado son del año 2022 con apenas 6 meses y que no ha apreciado los anteriores. Es por ello, que estamos ante títulos que no se ajustan a la realidad, sino que se ajustan a un catastro no actualizado, sin aceptar que dicho registro está mal al no figurar inscrito el vial público.

5. *Ortofotos históricas. Tal y como figura en el informe del arquitecto municipal consta como el camino está recogido sin solución de continuidad en las ortofotos aéreas que constan en su informe (documento 4 de nuestra contestación) desde el vuelo americano del año 1954. Además, tal y como consta en su informe este camino llegó a tener iluminación pública, lo que denota una vez más su carácter público.*

6. *Falta de precisión de la pericial de la actora (dicho sea con el máximo de los respetos):*

Dicho sea, con el máximo de los respetos, la pericial de la actora no tiene relevancia para enervar la presunción de acierto de la que se presume al acto administrativo impugnado. De tal modo la perito:

a. *No ha tenido más fuentes a la vista que los títulos actuales de la actora y la planimetría topográfica del Instituto Nacional, planimetría que no tiene precisión alguna.*

b. No ha preguntado a testigos de la zona.

c. No ha apreciado las ortofotos históricas del camino, pese a reconocer la existencia del trazado del camino en todas ellas.

d. De su declaración se aprecia como en los títulos no consta la existencia de servidumbre alguna por la zona. De tal modo, como se puede explicar sino es pública, la existencia del camino de autos. De pretender ser una servidumbre debería constar como tal en los títulos.

e. La perita ha reconocido como el camino público recogido en el inventario de bienes municipales y como atraviesa las parcelas objeto de informe. También ha reconocido como el cierre de la finca ha provocado la interrupción del paso del vial.

f. La perita ha reconocido como el vial transcurre en plano más bajo que la rasante natural del terreno, por el medio de las fincas, lo que evidencia un paso desde tiempos inmemoriales. Así se aprecia en el atestado policial apartado como documento 5 de nuestra contestación

Se aprecia a todas luces la existencia de un camino que atraviesa la finca de la actora.

Por ello, su declaración poca o ninguna luz nos ha dado, motivo por el que la fuerza de este medio probatoria ha quedado desvirtuada.

Por el contrario, esta administración ha aportado informe emitido por el técnico municipal, Don Celso . Este informe ha sido emitido para la resolución de un recurso de reposición interpuestos por otros vecinos frente al inventario, en el que se indica:

a. El camino está delimitado a ambas marxes por valados naturais, que diferencian a rodadura do mesmo a unha cota mais baixa que as parcelas colindantes.

b. Indicó como los caminos rurales o rústicos no constan grafiados en las NNSS del Planeamiento del Concello a la vista de la antigüedad de sus planos.

c. Analizó la existencia del camino en las ortofotos del 2008, Vuelo americano del año 1954, 2020, 2023, etc.

Por último, hacer referencia a la declaración del testigo perito aparejador del Concello, quien fue muy claro al respecto:

a. Constató como el cierre ocupaba y cerraba el camino da Regueira, camino inventariado.

b. Ante tal circunstancia informó que no sólo se estaba cerrando un camino público, sino que no se dejaba el retranqueo obligatorio de 4 metros establecido por la Ley del suelo.

c. La declaración de la ineficacia de la **comunicación** previa era inevitable. Página 16 de 16.

d. Además, la ocupación de dominio público, nunca ser tramitado como **comunicación** previa, sino como licencia.

Ante esta consideración, y las denuncias de los vecinos (que han dado lugar al levantamiento del atestado que consta aportado como documento 5 de la nuestra contestación) han obligado como administración pública a decretar la ineficacia de la **comunicación**, ante la gravedad de los hechos y del cierre constatado por la ahora recurrente.

CUARTO.- Sobre la motivación de la sentencia recurrida en apelación

La sentencia apelada, tras un extenso recordatorio respecto de la disciplina normativa de los caminos públicos, razona la desestimación del recurso accionado en la instancia como sigue "El inventario municipal no constituye una disposición general, por lo que no cabe la impugnación indirecta del mismo que formaliza la actora.

Con ocasión de la decisión del rechazo de la ampliación de la acción a la resolución de la demandada, pleno, de 28 de marzo del 2022, en virtud de la cual se aprobó el inventario de vías municipales, y de su confirmación mediante la desestimación del recurso de reposición planteado por la actora frente aquélla, ya razonamos que ninguna indefensión material se le ha causado a la recurrente, tanto con la publicación misma del inventario, como con la negativa incluir en el objeto de este recurso esa actuación.

Ningún inventario municipal es una disposición general, tampoco el inventario de vías municipales del Concello de Nigrán, aprobado por la resolución, pleno de 28 de marzo del 2022, y con esta aclaración se despeja el fracaso de la acción que, por un lado impugna la actuación consistente en la apreciación de la ineficacia de la **comunicación** previa presentada por el recurrente para la ejecución de un cierre parcelario, y por otro combate "indirectamente" la aprobación del inventario municipal en el que se ha incluido como bien inmueble de naturaleza demanial, el camino que resultaría afectado, entorpecido por el cierre que se proponía construir el recurrente.

El inventario municipal de Nigrán es un acto dotado de publicidad extraordinaria, pero acto administrativo, de ahí la improcedencia tanto de su impugnación indirecta, como del planteamiento de la cuestión de ilegalidad que pide la actora.

El inventario municipal de Nigrán es un acto, además, firme y consentido, y su impugnación con este recurso contencioso administrativo, absolutamente inadmisibile por su extemporaneidad.

*En cualquier caso, como se desprende del resumen jurisprudencial precedente, si la tesis actora es la defensa del carácter privado de ese espacio ocupado por el camino inventariado, si postula la propiedad de ese terreno, como base, a su vez, para sostener la corrección de la **comunicación** previa que la demandada ha reputado ineficaz, la tutela de semejante pretensión cae fuera de la órbita contencioso administrativa. Es el orden civil el competente para despejar las cuestiones referentes a la propiedad, no se ventilan en el contencioso administrativo debates como el que tiene por objeto el informe pericial de la actora.*

*La cuestión es que la actora se proponía realizar un cierre de fincas, en el lugar de DIRECCION000, de Nigrán, presentó la preceptiva **comunicación** previa a la demandada y ésta, mediante la resolución de 14 de febrero de 2024 dictada en el expediente NUM000, declaró su ineficacia al constatar que la obra proyectada lo que cerraba era un camino municipal, Camiño da Regueira (referencia SP 109), registrado así en el inventario de vías del Concello de Nigrán, integrando su sistema viario. Esta circunstancia no es controvertida, constituye la motivación de la actuación impugnada que echa en falta la actora, y determina la absoluta conformidad a Derecho de la esa primear actuación, la impugnada directamente, la pérdida de eficacia de la **comunicación** previa, y su confirmación con la desestimación del recurso de reposición que se presentó frente a ella.*

Es controvertida por la actora la existencia del vial que entorpecería el cierre proyectado por la recurrente, pero no es controvertido que se incluya en el inventario, y el debate sobre el primer aspecto, existencia del camino, no es admisible en este procedimiento, podrá serlo en el orden jurisdiccional civil, como se reconoce en las conclusiones finales de la recurrente. Desde luego que la inclusión en el inventario de la porción de terreno que se identifica como vial, carece de eficacia constitutiva, y desde luego que admite prueba en contrario. Pero no es esta la sede para ese debate y esa prueba cuando nos hallamos ante un acto administrativo firme. La demandada no tenía que probar la existencia del camino, ni de su carácter público, le basta con probar que se integra en el inventario municipal. El derecho de propiedad no es un derecho fundamental, como se sostiene por la actora en sus conclusiones finales.

*Desde luego, no resulta atendible la argumentación actora que preconiza la eficacia de la **comunicación** previa sobre la base de un inexistente silencio positivo, los artículos 143 y 146.2 de la LEY 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante, LSG), y 69.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), impiden semejante posibilidad; disponen:*

"En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística."

*Y: "Con carácter general, transcurrido el plazo de quince días hábiles señalado, la presentación de la **comunicación** previa cumpliendo con todos los requisitos exigidos constituye título habilitante para el inicio de los actos de uso del suelo y del subsuelo sujetos a la misma, sin perjuicio de las posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte del ayuntamiento respectivo."*

*Y el art. 69.4 LPAC : "4. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una **comunicación**, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la **comunicación**, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar."*

*El silencio administrativo por transcurso del plazo de quince días desde la presentación de la **comunicación** previa, no se produce por el mero hecho de que así lo advierta el interesado en la solicitud que dirigió a la demandada, el 13 de agosto del 2023, como parece argumentarse en sus conclusiones finales. Del mismo modo, tampoco compartimos la conclusión actora que entiende que, por el hecho de que por la Administración no se le hubiese requerido de subsanación o complemento de su **comunicación** previa, hay que extraer invariablemente que se ha presentado de forma completa y cumpliendo con todos los requisitos exigidos.*

*Ya hemos razonado en anteriores pronunciamientos que la lectura correcta del precepto legal no es esa, sino que debe ser entendido como literalmente se expone, en el sentido de que la **comunicación** previa debe ser presentada completa y cumpliendo con todos los requisitos exigidos, y solo en ese caso habrá silencio positivo, sin perjuicio de las facultades de control de la Administración que pueden ser ejercidas más allá de esos quince*

días, y que pueden derivar en la apreciación del carácter incompleto de la solicitud, o del incumplimiento de todos los requisitos exigidos, como ha sido el caso.

No se ha requerido de subsanación a la actora porque no era necesario, la **comunicación** previa ha devenido ineficaz porque su base era inexacta ya que suponía propiedad privada un terreno que, de acuerdo con lo establecido en el inventario municipal y sin perjuicio de la prueba de signo contrario que pueda desplegarse con el ejercicio de una acción de carácter real, en su caso, constituye dominio público. La **comunicación** actora incurría en inexactitud esencial.

.....Y se reitera que no es con ocasión de ese procedimiento administrativo, ni de este jurisdiccional, donde tiene que probarse la ausencia de dominio público, el carácter firme del inventario municipal lo impide. Podrá removerse éste en relación a este concreto punto, en el caso de que la actora pruebe en el orden correspondiente, con el ejercicio de la acción declarativa o reivindicatoria, en caso de haber perdido la posesión de esa parte del terreno, que le pertenece. Pero esa anulación del acto firme que es el inventario de Nigrán, en el punto que atañe a la actora, a la controversia, solo será posible tras el éxito de la acción civil, en su caso, y la tramitación del procedimiento previsto en el art. 106 LPAC. Por ahora la acción que ahora se ventila debe ser desestimada.

Pues bien, comenzando por la impugnación por la apelante de las resoluciones que tenían por objeto la desestimación de la pretensión de ampliación del recurso inicialmente accionado, ampliación del recurso a la resolución del Pleno del Concello de Nigrán de la APROBACIÓN DEFINITIVA INVENTARIO DE VÍAS PÚBLICAS MUNICIPALES llevada a cabo en la sesión ordinaria del 28 de marzo de 2022, Auto de 14 de enero de 2025 así como Auto de 5 de febrero de 2025, desestimatorio de recurso de reposición frente al primero, debemos de notar primero que no procedía dicha ampliación a medio de impugnación indirecta de dicho acuerdo e Inventario, pues no es disposición general, resta sin embargo la alegación de temporaneidad en el ejercicio de la acción, temporaneidad que no puede acogerse pues no solo el orden de publicidad de dicho acuerdo, se publica en Boletín Oficial de Pontevedra Nº 73 de fecha 18 de abril de 2022, atendiendo a su contenido, objeto y destinatarios, no impone la notificación personal, sino que además el actor tuvo acabado conocimiento de dicho acuerdo con la notificación de la resolución desestimatoria del recurso de reposición frente al acuerdo de declaración de ineficacia de **comunicación** previa, pues en dicha resolución expresa referencia se hace a dicho Inventario al transcribir el Informe técnico que daba sustento al a resolución recurrida en reposición, y así dice **"No que respecta á liña de peche que lle corresponde á parcela, consultado o Inventariode Vías Públicas Municipais, aprobado na sesión plenaria de data 28 de marzo de 2022,** compróbase que as dúas parcelas a pechar atópanse atravesadas por un viario de titularidade municipal incluído nese documento, identificado como Camiño da Regueira(referencia SP-109), cuxa liña de peche está regulada no punto 3.e) do apartado 3.3.2, sistema viario das NNSS, quedando fixada a 4,00m do seu eixe orixinal" por tanto al menos desde la notificación de la resolución desestimatoria del recurso de reposición, resolución desestimatoria del recurso de reposición que el propio escrito interposición del recurso accionado en sede judicial data el 25 de junio de 2024 y en tanto que la solicitud de ampliación a dicho inventario del recurso inicialmente interpuesto en sede judicial se data el 3 de diciembre de 2024 la extemporaneidad del mismo es manifiesta, debiendo por ello rechazarse dichos motivos de impugnación de las resoluciones de instancia.

Y respecto de la alegación por la apelante de la adquisición por silencio de título habilitante, tomando en consideración que la resolución combatida no es sino acuerdo de declaración de ineficacia de **comunicación** previa, debemos recordar la naturaleza de la **comunicación** previa que, como la declaración responsable, no son en puridad actos administrativos, no lo son desde luego subjetivamente y derivadamente tampoco lo son formalmente, y no son desde luego ni formal ni estructuralmente autorizaciones, y es que la Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y Ley 25/2009 de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, atiende a dos proyecciones, en desarrollo de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior y, en lo aquí interesa, implementan normativamente un proceso de simplificación de aquella intervención pública en la iniciativa privada, simplificación que opera, entre otros ejes, en la postergación de la técnica autorizatoria, como instituto basilar de dicha intervención.

Las **comunicaciones previas**, que es el caso que nos ocupa, no son sino manifestaciones del ciudadano ante la Administración sobre su intención de realizar una actividad o ejecutar unas obras que entiende amparadas en la legalidad y que no precisan de autorización previa, y, por diferencia de la autorización como técnica de intervención, no precisa para su perfeccionamiento, esto es para facultar al ciudadano para la ejecución de las obras o, en su caso, el inicio de la actividad, declaración alguna de voluntad de la Administración, previa actuación de comprobación o inspección, no aparece pues otorgamiento alguno por la Administración competente de título habilitante para la ejecución de las obras.



Y así lo dice Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 2023 (rec. 8651/2021), con antecedente inmediato y directo en Sentencia de 17 de octubre de 2022, (rec. 3832/2020) donde se recuerda tanto los antecedentes como el de los últimos de la mutación del régimen de intervención sobre la actividad de los ciudadanos por la administración, que no de los títulos habilitantes porque, en puridad, ni la **comunicación** previa ni la declaración responsable, son, al menos formalmente, títulos habilitantes por lo ya dicho, que "Los mencionados preceptos vienen a establecer en nuestro Derecho el régimen de las autorizaciones que comportan tanto las declaraciones responsables como las **comunicaciones previas**, a las que ya se hacía referencia en la Directiva 2006/123/CE "ese orden de razones conduce a la exclusión de la disciplina del silencio positivo a la **comunicación** previa, en tanto que la misma no inicia procedimiento administrativo alguno, y así razona STC 49/2013 "En cuanto a la regulación del carácter positivo del silencio que, en opinión de la recurrente, impone este precepto, debemos poner de manifiesto, antes de nada, que la técnica de intervención regulada en este apartado obedece a una figura, la notificación o **comunicación** previa, bien distinta de la autorización. Una figura a la que se refiere el art. 71 bis LPC, en la redacción que le dio la Ley 25/2009, de 22 de diciembre . Con la notificación o **comunicación** previa el interesado pone en conocimiento de la Administración sus datos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, momento a partir del cual, con carácter general, se permite su ejercicio, sin perjuicio de las facultades de control, comprobación e inspección de la Administración. Por ello, a diferencia del procedimiento autorizatorio que, necesariamente, debe terminar con un acto definitivo expreso que enerva la prohibición contenida en la norma, la notificación previa no requiere tal cosa, pues, con carácter general y sin perjuicio de lo que establezcan las regulaciones específicas, la prohibición del ejercicio del derecho o de la actividad en la que se basa la denominada actividad administrativa de «policía» se dispensa con la presentación de la correspondiente notificación o **comunicación** previa. Y si no existe obligación de dictar un acto administrativo expreso, tampoco puede entrar en juego la institución del silencio, ficción jurídica que solo actúa una vez transcurrido el plazo para resolver y notificar la resolución sin que esta obligación se haya cumplido por la Administración"

Y de seguido debe recordarse, respecto de las restantes alegaciones articuladas por la apelante, que las cuestiones referentes a la propiedad son competencia del juez civil efecto y por ello debe ser ante dicha jurisdicción donde se resuelva sobre la titularidad de ese camino, pero ello no obsta para que, apareciendo incluido en el Inventario de vías públicas, se den los presupuestos para que la administración declare la ineficacia de la **comunicación** previa, al ser evidente la inexactitud o falsedad de las manifestaciones y datos, pues el cierre pretendido atraviesa camino que consta en el inventario de vías Públicas como camino público, sin que ello obste a un hipotético pronunciamiento futuro del juez civil, que declarare la titularidad privada de ese terreno, pero en tanto no exista dicho pronunciamiento la inexactitud , falsedad u omisión es llana, motivando suficientemente la declaración de ineficacia de la **comunicación** previa.

Por todo lo cual procede la íntegra desestimación del recurso de apelación accionado.

QUINTO.- Costas procesales.

Procede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA, la imposición de costas a la apelante y hasta un máximo de 1000 euros.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

1) Desestimar el recurso de apelación interpuesto por D. Evelio contra resoluciones del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Vigo; Auto de 14 de enero de 2025 que deniega la ampliación del recurso promovida por esta parte frente a la resolución del Pleno del Concello de Nigrán de la APROBACIÓN DEFINITIVA INVENTARIO DE VÍAS PÚBLICAS MUNICIPALES llevada a cabo en la sesión ordinaria del 28 de marzo de 2022 y por ende contra el Auto de 4 de febrero de 2025, que desestimó el recurso de reposición presentado contra la antedicha resolución de 14 de enero de 2025 y Sentencia núm. 202 de fecha 25 de septiembre de 2025, dictada en el marco del procedimiento ordinario 231/2024 y frente al AUTO de fecha 16 de octubre de 2025, del que forma parte la sentencia, dictadas en PO 231/2024.

2) Se imponen las costas de esta apelación al apelante y hasta un máximo de 1000 euros.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Notifíquese la presente sentencia a las partes haciéndose les saber que contra ella puede interponerse recurso de casación ante la Sala Tercera del TS o ante la Sala correspondiente de este Tribunal Superior de Justicia de Galicia siempre que acredite interés casacional. Dicho recurso habrá de prepararse en el plazo de treinta días contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre en escrito en el que se dé cumplimiento a los requisitos del art. 89 de la ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.



Para admitir a trámite este recurso al prepararse deberá constituirse en la cuenta de depósitos y consignaciones de este Tribunal el depósito al que se refiere la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica 1/2009 de 3 de noviembre.

Devuélvanse los autos al juzgado de procedencia, junto con certificación y **comunicación** una vez firme la Sentencia.

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

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.

FONDO DOCUMENTAL CENDO