



**Excmo. Ayuntamiento de XXX**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**XXX**  
**(Soria)**

**Asunto: Licencia de segregación / Denegación / Resolución**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1393/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hace alusión a la disconformidad con la denegación por parte de ese Ayuntamiento de la licencia de segregación de la parcela urbana, sita en carretera XXX, y la parcela rústica contigua con núm. XXX, en la localidad de XXX (Soria).

Según manifestaciones del autor de la queja, el 24 de agosto de 2019 XXX y XXX, en calidad de propietarios de las citadas parcelas, presentaron ante ese Ayuntamiento una solicitud para su segregación. Habiendo sido interrumpido el expediente por motivos de la pandemia de la Covid-19, se reiteró dicha petición en julio de 2021. Asimismo, afirma el reclamante que tras diversos requerimientos de documentación, todos cumplimentados por los interesados, ese Ayuntamiento en el Pleno celebrado el 13 de enero de 2022, ha denegado la solicitud presentada *“por considerar que los solicitantes no son propietarios de la parcela XXX”*.

Frente a la controvertida denegación, los interesados han presentado el 10 de febrero de 2022 un recurso de reposición, sin que a la fecha de presentación del escrito de queja se hubiere obtenido resolución expresa. Asimismo, denuncia el reclamante la inactividad e indiferencia municipal respecto a su solicitud de la documentación que obre en el expediente y consultas sobre el estado de tramitación del procedimiento.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a ese Ayuntamiento en solicitud de información en relación con los siguientes puntos relativos a la problemática que constituye el objeto de queja:



- Informe sobre la veracidad y constancia que existe en esa entidad local de los hechos expuestos en el encabezado del presente escrito.

- Remita copia del expediente de segregación de la parcela urbana sita en carretera XXX y la parcela rústica contigua con núm. XXX, de la localidad de XXX (Soria), adjuntando los informes técnicos y jurídicos evacuados al respecto, e indicando expresamente los motivos de la resolución denegatoria.

- Interesa conocer a esta Institución el estado de tramitación del expediente y las actuaciones municipales en orden a la resolución expresa del recurso de reposición interpuesto por los interesados el 10 de febrero de 2022, remitiendo, en su caso, una copia de la misma.

En atención a dicha petición se remitió informe de esa Corporación municipal, adjuntando diversa documentación relacionada con la problemática planteada en el presente expediente, en el cual se hacía constar que:

*“1.- Las licencias se conceden salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero, siempre que no esté afectado el dominio público.*

*2.- El Ayuntamiento denegó la licencia, en primera instancia, por considerar que los propietarios han usurpado dominio público (paso de ganado), es decir la parcela XXX, descrita en el Plano de catastro, está invadiendo un paso de ganados, como lo acredita la nota simple de la parcela XXX, según la cual, al oeste linda con paso, y documentos facilitados por el archivo histórico, de los que se adjunta copia.*

*3.- En la documentación que adjuntan en el recurso de reposición interpuesto por los interesados al acuerdo del Ayuntamiento, no acreditan la propiedad del terreno donde está ubicada la parcela, que en la actualidad figura en catastro con el número XXX.*

*Finalmente indicarle que es un asunto muy complejo, hay que tener en cuenta que es un municipio de XXX habitantes, donde la relación entre todos es estrecha y que involucra a más personas que podrían verse seriamente perjudicadas, si el Ayuntamiento resolviera denegando o admitiendo el recurso de reposición, por ello aún no se ha resuelto. No obstante, los interesados pueden ya acudir a la vía contenciosa-administrativa al haber transcurrido el plazo de 6 meses que reconoce la legislación vigente para resolver, considerando denegado su derecho”.*

Recibido el citado informe, se acordó darle traslado de su contenido a la parte reclamante con el fin de que presentara todas las alegaciones que considerara pertinentes en respaldo de la postura que había venido manteniendo ante esta Defensoría, trámite que evacuó remitiendo escrito de alegaciones, con fecha de registro de entrada en esta Institución el 27 de enero de 2023.



A la vista de lo informado, procede realizar las siguientes consideraciones conforme a las facultades conferidas al Procurador del Común por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por Ley 11/2001 de 22 de noviembre y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León:

En primer lugar, debemos señalar que el objeto de la presente reclamación es la disconformidad con la denegación de una solicitud de licencia de segregación de parcelas, considerando esa Corporación municipal que los propietarios *“han usurpado domino público”* al discurrir por la parcela XXX un paso de ganado, postura combatida muy enérgicamente por la parte reclamante.

Pues bien, debemos advertir que esta Procuraduría carece de competencias para determinar o decidir sobre la titularidad de un bien o parte de él, toda vez que dichas cuestiones solo pueden ser dirimidas por los Tribunales ordinarios que resulten competentes tras el ejercicio por alguna de las partes en conflicto de las correspondientes acciones reivindicatorias y/o declarativas de dominio.

Sin perjuicio de las consideraciones que se realicen por esta Institución, al efecto de poder argumentar la presente resolución, ninguna duda cabe que el único pronunciamiento definitivo y con efecto de cosa juzgada sobre la titularidad de la franja de terreno en cuestión, corresponde efectuarlo en exclusiva a los Juzgados y Tribunales civiles. Nuestra intervención se limitará, como no podía ser de otra manera, a realizar una valoración jurídica de la actuación conforme o no a derecho de la Administración respecto a la denegación de la licencia de segregación y la falta de contestación a los escritos presentados por los interesados y de la resolución expresa del recurso potestativo de reposición interpuesto.

En virtud del artículo 98 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, como bien conoce V.I., *“las licencias urbanísticas se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, salvo que afecten al dominio público o a suelos patrimoniales”*. Asimismo, dicho precepto dispone que *“el otorgamiento o la denegación de las licencias urbanísticas deberán ser adecuadamente motivadas, indicando las normas que lo justifiquen”*.

Existe una consolidada doctrina del Tribunal Supremo que vienen a recordar que la naturaleza jurídica de la licencia estriba en un simple acto de autorización en cuanto remueve los obstáculos que se oponen al libre ejercicio de un derecho del que ya es titular el administrado, y además es de carácter reglado, en cuanto para decidir su otorgamiento, la administración carece de libertad puesto que ha de ceñirse rigurosamente a la normativa establecida, sin que puedan exigirse otros requisitos distintos de los en ella prevenidos, de manera que la administración no puede aprovechar la ocasión o el motivo



de la tramitación del expediente para dirimir sus derechos de propiedad o de otra índole, puesto que tal expediente no es el idóneo para dirimir estas cuestiones.

En todo caso, el otorgamiento de la licencia debe entenderse salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, sin que pueda significar alteración del régimen jurídico aplicable al suelo afectado, ni que ello suponga descartar la posibilidad de ordenar operaciones de deslinde o, incluso, declaraciones de propiedad a través del procedimiento y jurisdicciones correspondientes.

En definitiva, no puede ese Ayuntamiento denegar una licencia, si, desde el punto de vista urbanístico, la solicitud reúne los requisitos necesarios para su obtención, al considerar que no ha resultado acreditada por esa Administración local, de manera clara e inequívoca, tal y como requiere la jurisprudencia, la titularidad pública del espacio de terreno o zona de paso objeto de controversia, existiendo dudas razonables sobre dicha cuestión; por lo tanto deberá otorgarla en los términos pretendidos y sin que ello signifique que esa entidad local no pueda, ulteriormente, determinar si existe o no un bien de dominio público implicado y si resulta posible su recuperación, ya que el otorgamiento de la licencia urbanística no presupone que en el espacio controvertido no exista un bien de dominio público.

Respecto al procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas, conviene recordar que la normativa urbanística, artículo 99 de la Ley 5/1999 y 293 apartado 5º del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, exige que *“Los servicios técnicos y jurídicos municipales, o en su defecto los correspondientes de la Diputación Provincial, deben emitir informe previo a la resolución, pronunciándose sobre la conformidad de las solicitudes a la normativa urbanística y a las demás normas aplicables”*, informe del que desconocemos su contenido en el caso de que hubiere sido emitido.

Por ello, esa entidad local debe de tener presente que puede acudir, si lo considera necesario, a la Diputación Provincial de Soria para que le preste la asistencia y la cooperación técnica, jurídica y económica a la que viene obligada en el marco de lo dispuesto, con carácter general, en la legislación de régimen local, y con carácter más específico para el ámbito urbanístico, en el artículo 133.1 de la Ley 5/1999 y en el artículo 400.2 del Decreto 22/2004.

En concreto, el artículo 133.1 de la Ley 5/1999 dispone que son competencias de las diputaciones, además de las atribuidas expresamente en otros artículos de esta Ley, la asistencia y la cooperación técnica, jurídica y económica con los municipios con el objeto de facilitar el adecuado ejercicio de sus competencias urbanísticas municipales, y en particular, el cumplimiento de las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico vigente.



Por lo tanto, a juicio de esta Procuraduría, ante las discrepancias surgidas en el presente supuesto, resultaría oportuno la emisión de un informe por el órgano de la Diputación provincial de asesoramiento municipal y, con base en el resultado, adoptar la decisión correspondiente.

En resumen de lo expuesto hasta el momento, procede traer a colación el pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sentencia de fecha 26 de noviembre de 1999) que en un supuesto muy similar al aquí analizado, señala que:

*«El Ayuntamiento recurrido justifica la denegación de la licencia en el hecho de que la obra que se pretende levantar invade terreno de dominio público perteneciente a una Junta Vecinal, denegación que realiza al amparo de lo previsto en el art. 243.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Como ya señaló esta Sala en la sentencia recaída en el recurso 1043/92: “Con la actuación seguida en el caso presente, el Ayuntamiento demandado va mucho más allá del ejercicio de sus competencias propias en materia urbanística, al terciar en una cuestión puramente privada, cual es la del posible carácter demanial de una determinada franja de terreno, que la Corporación conceptúa como camino público, aunque, séalo o no, lo indudable es que tal carácter no sería notorio, permitiéndose resolver la cuestión que únicamente corresponde a los Tribunales de la jurisdicción civil.*

*El control urbanístico que la licencia supone debe contraerse al cumplimiento, por parte de los administrados, de las normas jurídicas contenidas en la Ley del Suelo y sus reglamentos de ejecución, así como en las diferentes modalidades de planeamiento vigentes y las ordenanzas municipales. Así se desprende del art. 242.3 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de junio, aplicable “ratione temporis” a la cuestión presente. Cabe recordar, a tal efecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984 que afirma que “no sólo es reglado el acto de la concesión sino también el contenido de las licencias; la licencia como técnica de control de una determinada normativa no puede desnaturalizarse y convertirse en medio de conseguir, fuera de los cauces legítimos, un objetivo distinto (...).Lo que en cualquier caso está vedado al Ayuntamiento es sustituir al juez civil en la resolución de conflictos y en la declaración y reconocimiento de derechos dominicales basados en el derecho privado.*

*Las licencias urbanísticas se conceden en todo caso a salvo del derecho de propiedad, lo que comprende también sus limitaciones o servidumbres y sin perjuicio de tercero. Es decir, que si la solicitud de licencia reunía todos los requisitos necesarios para su obtención, desde el punto de vista urbanístico, el Ayuntamiento debió otorgarla en los términos pedidos, sin perjuicio de la ulterior determinación del derecho a la recuperación de los bienes demaniales por el propio Ayuntamiento ante el juez competente, previo el procedimiento legalmente establecido, pues resulta evidente que en*



*el presente caso no consta de modo inequívoco e indiscutible el carácter de dominio público del terreno en cuestión, única posibilidad de ejercicio de las potestades de autotutela de los bienes demaniales mediante la denegación de actos de licencia que tendieran a limitarlos o desconocerlos».*

Seguidamente, debemos centrar nuestra intervención en la inactividad municipal ante los escritos y peticiones de los interesados y en la falta de resolución expresa del recurso de reposición interpuesto frente al acto denegatorio de la licencia y que ese Ayuntamiento justifica con la siguiente argumentación, que esta Procuraduría no puede compartir: *“que es un asunto muy complejo, hay que tener en cuenta que es un municipio de XXX habitantes, donde la relación entre todos es estrecha y que involucra a más personas que podrían verse seriamente perjudicadas, si el Ayuntamiento resolviera denegando o admitiendo el recurso de reposición, por ello aún no se ha resuelto”.*

Pues bien, la falta de respuesta expresa de esa Administración, constituye una anomalía que afecta a la seguridad jurídica en las relaciones entre la Administración y los particulares, y es contraria al correcto funcionamiento de la Administración diseñado por la Ley.

Supone una vulneración de la obligación que tiene esa Administración local de contestar de forma expresa a cuantas solicitudes formulen los administrados, recogida en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

En efecto, dispone el apartado 1º del citado artículo que: *“La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación”.*

Asimismo, conviene referirse al Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, para destacar que su artículo 231.1 establece, como bien conoce esa Administración, que las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento, en petición de aclaraciones o actuaciones municipales *“se cursaran necesariamente por escrito, y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo”.*

El artículo 29 de la Ley 39/2015, dispone que los términos y plazos establecidos, en esta u otras leyes, obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Según el artículo 124.2 de la citada ley, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de reposición será de un mes, teniendo los ciudadanos el derecho a conocer los motivos concretos del eventual retraso en la notificación de una resolución expresa; siendo necesario recordar que el recurso presentado lleva más de un año sin haber obtenido resolución expresa.



Esa Administración no puede optar entre resolver en forma expresa o dejar de hacerlo; ni, en consecuencia, puede ampararse en la pretendida técnica del silencio para justificar así el incumplimiento del deber de dictar resolución expresa, impuesto por el citado artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La sentencia del Tribunal Supremo de 31/01/2003 ya recordaba que *“es reiterada la jurisprudencia que afirma que las Administraciones públicas tienen el deber de resolver expresamente en todo caso y que el silencio administrativo es una ficción que la Ley establece en beneficio del que incoa un procedimiento, para que pueda entender desestimada su reclamación y deducir frente a la denegación presunta la impugnación que proceda en cada caso, o esperar confiadamente a que la Administración cumpla su deber dictando una resolución expresa, aunque sea tardía”*.

En esta línea, debe dejarse constancia también que el Procurador del Común se encuentra especialmente vinculado por lo dispuesto en el citado artículo 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución, que dispone al respecto que *“en cualquier caso velará porque las administraciones resuelvan expresamente en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados”*.

Así pues, la legalidad vigente exige resolver y notificar en el plazo establecido, es decir, siempre de forma expresa, y el transcurso del plazo máximo para resolver un recurso no exime de la obligación de dictar una resolución expresa. Es más, la resolución que finalice el procedimiento debe decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y las que se deriven del procedimiento, debe ser congruente con las peticiones de los reclamantes e indicar los recursos procedentes; así lo establece con carácter general para todos los procedimientos el artículo 88.3 de la Ley 39/2015.

Resolver lo solicitado en el sentido que estime más oportuno y siempre conforme a derecho constituye además, un deber de la administración, que confirma y fundamenta su voluntad, expresada en el acto administrativo, ya que esto facilita el control jurisdiccional del acto y constituye una garantía del ciudadano para una adecuada defensa de sus derechos e intereses legítimos. El conocimiento de la fundamentación de las resoluciones administrativas es un presupuesto inexcusable para una adecuada defensa de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

Ésta es, a nuestro juicio, la única forma en que ese Ayuntamiento debe desplegar una actividad administrativa conforme a los cánones de la **buena administración**, lo cual hasta el momento y en cuanto afecta al caso objeto de esta queja no está siendo atendido por la Administración responsable. Como V.I. conoce, las obligaciones que derivan del derecho de la ciudadanía a una **buena administración** se concretan en la obligación de dar respuesta a las solicitudes que se formulen por los administrados, sin perjuicio del contenido material y fundamentación jurídica que pudiera tener esa contestación formal.



En esta línea, señala el Tribunal Supremo (STS de 18 de diciembre de 2019) que: *“Procede reiterar como doctrina de interés casacional la que declaramos en nuestra sentencia de 5 de diciembre de 2017, cit., reafirmando que del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva. No se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa sobre todo, a una resolución administrativa en plazo razonable”*.

En definitiva, la obligación administrativa de cumplir con las normas que rigen los procedimientos y dar una respuesta efectiva al ciudadano, dimana directamente del mandato contenido en el artículo 103 de la Constitución Española, que exige una administración eficaz que sirve con objetividad los intereses generales y que actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho; sometimiento que se articula mediante la sujeción de la actuación pública al procedimiento administrativo establecido por la Ley y según los principios garantizados por la Constitución en su artículo 9.3.

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

**Primero.- Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside, se proceda a dar respuesta expresa a las consultas y peticiones formuladas por los interesados en la tramitación del expediente objeto de queja, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.**

**Segundo.- Que esa entidad local tenga en cuenta que el transcurso del plazo máximo para resolver un recurso no exime de la obligación de dictar una resolución expresa, debiendo, por lo tanto, conforme exigen las previsiones legales al efecto, resolver, sin más demora, el recurso de reposición interpuesto el 22 de febrero de 2022, por XXX y XXX, frente al acto de denegación de su solicitud de licencia de segregación de las parcelas objeto del presente expediente.**

**Tercero.- Que en dicha resolución, valore la posibilidad de estimar las pretensiones de los interesados otorgando la licencia urbanística solicitada, a no ser que considere que se halla probada de forma indubitada la titularidad pública del espacio de terreno o zona de paso objeto de controversia.**

**Cuarto.- En otro caso, el hecho de otorgar la licencia en los términos solicitados, no impide que pueda ejercitar las acciones correspondientes, incluidas**



las civiles, para hacer efectivos los derechos que, en su caso, ostente sobre el paso de ganado al que se refiere este expediente cumpliendo con ello sus responsabilidades en relación con adecuada defensa de los bienes públicos.

**Quinto.-** Que, en el presente caso y en actuaciones sucesivas, se pongan en conocimiento de los firmantes de los recursos administrativos los motivos concretos del eventual retraso en la notificación de su resolución expresa.

**Quinto.-** Que, a la vista de las circunstancias puestas de manifiesto en el cuerpo de la presente resolución, tenga en cuenta que, antes de resolver el procedimiento de otorgamiento de licencia, puede acudir a la Diputación Provincial de Soria para que le preste la asistencia y la cooperación técnica y jurídica a que viene obligada en el marco de lo dispuesto, con carácter general, en la legislación de régimen local y, con carácter más específico, para el ámbito urbanístico, en el artículo 133.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril y en el artículo 400.2 del Decreto 22/2004, de 29 de enero.

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

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

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López