



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE PONFERRADA
ILMO. SR. ALCALDE**

Asunto: Denegación de licencia urbanística

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 **1570/2023**, 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 una licencia de obra para la construcción de una vivienda unifamiliar aislada, en el solar sito en la calle XXX, con referencia catastral XXX, en Ponferrada, calificado como suelo urbano consolidado (Expte. XXX/2022).

Manifiesta el autor de la queja que dicha denegación es contraria a las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana de Ponferrada, aprobado por Orden FOM/950/2007, de 22 de mayo, de obligado cumplimiento por parte de esa Administración local y a la Ley de Urbanismo de Castilla y León, al imponer al solicitante una carga en su propiedad que no está obligado a soportar.

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 sobre los hechos expuestos en el encabezado del presente escrito.

- Remita copia del expediente urbanístico objeto de la presente queja, adjuntando los informes técnicos y jurídicos evacuados al respecto, indicando expresamente los motivos de la resolución denegatoria y el estado de tramitación en el que se halla.

- Interesa conocer a esta Procuraduría las actuaciones municipales previstas en aras de alcanzar el desarrollo urbanístico del sistema general contemplado para XXX de terreno del PGOU de Ponferrada, objeto de queja.



En atención a dicha petición de información se recibió una comunicación de esa Corporación municipal, adjuntando una copia completa del expediente urbanístico relacionado con la problemática planteada en el presente expediente.

A la vista de lo informado, procede efectuar las siguientes consideraciones:

Analizadas las circunstancias que concurren en el presente supuesto y a la vista de la numerosa documentación que manejamos, se infiere la complejidad de las cuestiones consideradas en el expediente con referencia XXX/2022, de solicitud de licencia urbanística para la construcción de una vivienda unifamiliar aislada en la calle XXX, en Ponferrada, produciéndose importantes dilaciones en su tramitación, habiendo sido necesarios hasta 3 requerimientos de documentación, que han impedido, hasta la sesión de la Junta del Gobierno Local celebrada el XXX del 2023, con competencias delegada en la materia, dictar una resolución expresa, siendo la misma en sentido denegatorio; por lo tanto, un año y medio después de la presentación de dicha solicitud, el XXX de 2021, se deniega la licencia solicitada mediante notificación de XXX de 2023, denegación frente a la que se ha interpuesto por la interesada un recurso potestativo de reposición, pendiente de resolución expresa.

Asimismo, de la información remitida se desprenden las diversas discrepancias sobre el proyecto básico y de ejecución que ha servido de base a la solicitud de licencia, en relación con lo que han sido emitidos diversos informes técnicos desfavorables, por considerar la licencia solicitada no ajustada a la normativa urbanística de aplicación, en concreto, respecto a la configuración de las fincas afectadas y su posterior agrupación, el cómputo de las superficies construidas de los porches de la vivienda y la formalización de la cesión gratuita de los terrenos calificados como vial, alineaciones exteriores y demás detalles de la urbanización de la parcela.

Pues bien, esta Procuraduría considera procedente realizar una serie de consideración a ese Ayuntamiento de Ponferrada.

En este sentido, procede recordar la consolidada doctrina del Tribunal Supremo que afirma la naturaleza jurídica de la licencia urbanística como acto de autorización que remueve los obstáculos que se oponen al libre ejercicio de un derecho del que con anterioridad ya es titular el administrado, y además su carácter reglado, en cuanto que 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 previstos en el conjunto normativo formado por las leyes, reglamentos y planeamiento urbanístico. Consecuentemente, la administración no puede aprovechar la tramitación del expediente de otorgamiento de una licencia urbanística para controversias acerca de la titularidad de derechos, señaladamente los denominados reales, puesto que el



procedimiento de otorgamiento de licencia urbanística no habilita para la puede determinar la creación de derechos ni para su modificación o eliminación.

A este respecto, entre otras muchas, sobre el carácter reglado de las licencias urbanísticas, la STS de 8 de julio de 1989 establece que: *“La concesión de licencia urbanística constituye un acto de autoridad, por el cual se remueven los obstáculos que impidan el libre ejercicio de un derecho siempre que este ejercicio no ponga en peligro el interés protegido por el ordenamiento, que en materia de urbanismo viene determinado por los Planes Generales, Parcial, Normas subsidiarias, Ordenanzas y en último caso por la Ley del Suelo, siendo una actividad absolutamente reglada, de forma que como ya dijo la Sentencia del T. Supremo de fecha 31 de octubre de 1978 (RJ 1978/3498), debe entenderse reglada «en el doble sentido de tener que denegar las licencias de obras que se opondan a tales disposiciones, y tener que conceder los que a las mismas se acomoden”*. Y también se refiere a ello la STS de 21 de febrero de 1981, cuando declara que: *“la Administración no es libre para decidir si otorga o no la licencia, puesto que el contenido del acto ha de ser por entero reglado -S. de 3 enero 1975 (RJ 1975/1), lo que impide establecer restricciones discrecionales -SS. de 24 marzo 1975 (RJ 1975/2319) y 24 enero 1978-, en cuanto el contenido del acto no depende del libre arbitrio o de la discrecionalidad de la Administración, pues ésta ha de actuar vinculada a los dictados de las normas y de los Planes operantes en cada caso -SS. de 8 noviembre 1972 (RJ 1972/4722), 15 enero 1976 (RJ 1976/476), 24 enero 1978 {...}”*.

Particularmente sobre las denominadas *condiciones iuris*, como expresión o consecuencia del carácter reglado de las licencias urbanísticas, la STS de 2 de julio de 1991 viene a recordar que: *“Esta Sala tiene declarado -sentencias de 7 de febrero de 1987 (RJ 1987/2750) y 27 de octubre de 1988 (RJ 1988/8291)- que dado el carácter rigurosamente reglado de las licencias no pueden establecerse condiciones a su otorgamiento si las mismas no derivan de la ordenación urbanística, que el Ayuntamiento no es libre de establecer por simples Acuerdos Municipales. Además, la jurisprudencia - así sentencias de 2 de febrero y 8 de julio de 1989 (RJ 1989/800 y RJ 1989/5592)- sólo admite la posibilidad de otorgar las licencias introduciendo en ellas condiciones cuando éstas integran «condiciones iuris», es decir, cláusulas que eviten la denegación mediante la incorporación a la licencia de exigencias derivadas del ordenamiento vigente y que sin embargo no aparecían en la petición formulada por el administrado {...}”*.

En definitiva, esta naturaleza reglada de la licencia entraña diversas consecuencias:

a) La prohibición de la desnaturalización de la intervención administrativa por la vía de la imposición de restricciones discrecionales.



b) La consideración de la licencia como acto debido y no negocial, en el sentido de que la determinación de su contenido no es libre ni puede significar alteración del régimen jurídico aplicable al suelo afectado.

c) El procedimiento de concesión de una licencia municipal de obras no es el adecuado para resolver controversias relativas a la posesión o el dominio, cesiones obligatorias, etc.

Por lo tanto, esa Corporación municipal debe de tener en cuenta que la licencia urbanística, dada su naturaleza reglada, únicamente puede estar sometida a condiciones legítimas “*conditiones iuris*”, que no tienen su origen en la libre voluntad del que las instituye, sino que son una manifestación de las exigencias del propio ordenamiento jurídico.

En este supuesto concreto, dadas las discrepancias puestas de manifiesto en relación con la denegación de la licencia objeto de queja y las exigencias cuyo cumplimiento demanda ese Ayuntamiento, consideradas por la parte reclamante contrarias a la normativa urbanística vigente, sobre la base de que imponen a la propiedad determinadas cargas (ceder gratuitamente el terreno para el desarrollo de un sistema general y asumir la ejecución de la obra), lo cierto es éste interpuso un recurso potestativo de reposición frente a la denegación de la licencia solicitada, con fecha de registro de entrada en ese Ayuntamiento el XXX de 2023.

Pues bien, sin perjuicio de la existencia de cualquier otra documentación no aportada al expediente, y de la que pudieran derivarse conclusiones distintas, ese recurso no consta que haya sido resuelto de forma expresa, habiéndose sobrepasado el plazo fijado al efecto por la normativa reguladora del procedimiento administrativo común.

Sin embargo, como es sabido, la obligatoriedad del cumplimiento de los términos y plazos por parte de las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, al igual que para los interesados, está prevista en el artículo 29 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común y de las Administraciones Públicas (LPACAP). Por ello, en consideración a lo anterior, constituye una irregularidad el incumplimiento del plazo previsto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en virtud del cual el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de reposición interpuesto es de un mes.

Al no constar que se ha notificado la resolución del recurso de reposición interpuesto, se ha producido una quiebra de la seguridad jurídica en las relaciones entre la Administración y el particular recurrente, contraria al correcto funcionamiento de la



Administración, al suponer una vulneración de la obligación que tiene esa Administración local de contestar de forma expresa a cuantas solicitudes formulen los administrados, según establece el artículo 21 de la Ley 39/2015.

En definitiva, la legalidad vigente exige resolver y notificar en el plazo establecido, es decir, siempre de forma expresa, con los fundamentos que esa Administración considere ajustados a Derecho, en su caso, para rebatir los que en sentido contrario haya alegado el interesado en el recurso presentado; esa resolución debe decidir todas las cuestiones planteadas por la parte recurrente, así como las que se deriven del procedimiento, debiendo ser congruente con las peticiones del reclamante, según establece con carácter general, para todos los procedimientos, el artículo 88 de la Ley 39/2015. Con ello, además de cumplir con el deber de resolver expresamente el recurso, el recurrente tendrá la posibilidad de conocer los fundamentos en que se basa el Ayuntamiento y, en su caso, poderlos combatir en ejercicio de las acciones que el ordenamiento le reconoce.

Resolver el recurso, además, no solo propicia conocer la voluntad de la Administración sobre el caso controvertido, sino es un presupuesto inexcusable para el recurrente, si así lo considera, pueda realizar una defensa sus derechos e intereses legítimos frente a ese Ayuntamiento.

Finalmente, por nuestra parte, debemos dejar constancia también de 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 *“velará porque las administraciones resuelvan expresamente en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados”*.

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:**

UNICA: Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se proceda a resolver de forma expresa, en el supuesto de que no hubiere hecho aún, el recurso de reposición interpuesto frente a la denegación de la licencia urbanística para la construcción de una vivienda unifamiliar aislada, en el solar sito en la calle XXX, con referencia catastral XXX, en Ponferrada, teniendo en cuenta el carácter rigurosamente reglado de las licencias, sin que puedan ser establecidas por ese Ayuntamiento más condiciones en el procedimiento de concesión de licencia que las derivadas de la ordenación urbanística vigente o *“conditiones iuris”*.

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



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).