



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de (...) solicita, mediante escrito de fecha 2 de Octubre, con registro de entrada en Diputación el día 5 del mismo mes, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, *“en relación con el Recurso de Reposición interpuesto por [una vecina de la localidad]...”* contra la notificación del acuerdo, de fecha 9 de Junio de 2006, adoptado por la Junta de Gobierno Local, y en el que se comunicaba a la interesada el contenido de otro acuerdo anterior del mismo órgano, de 19 de mayo de 2006, que, según el propio escrito de recurso, dejaba sin efectos un Decreto de infracción urbanística dictado contra la empresa mercantil (...) *“...por su actuación en las fincas 92 y 94 de la (...) de esa localidad...”*.

A tal fin, el Sr. Alcalde acompaña su escrito de petición de Informe con sendas copias, tanto del escrito de recurso formulado en su día – la fecha de entrada en el registro municipal es del 20 de julio de 2006 –, como de un escrito posterior de la interesada solicitando una respuesta expresa al recurso planteado o, en su defecto, la emisión de la correspondiente *certificación de acto presunto* – presentado este último en el registro municipal con fecha de 29 de septiembre pasado –.

Pues bien, una vez examinada la referida documentación, no podemos dejar de reiterar lo dicho en nuestro anterior Informe, de fecha 13 de octubre pasado, respecto de las dificultades que para nosotros supone tener que emitir un Informe, sin conocer previamente el relato de las circunstancias fácticas o antecedentes de hecho que configuran la controversia, y aportado por el Ayuntamiento. Esta omisión de una mínima referencia a los motivos en que pudiera haberse apoyado el acuerdo municipal impugnado, así como, a los trámites y actuaciones llevados a cabo por el Ayuntamiento en la tramitación del expediente, nos impedirá, sin duda, poder rebatir las afirmaciones realizadas en cada caso por la contraparte.

Por otra parte, decíamos también en el aludido Informe, que echábamos de menos la formulación por el Ayuntamiento de cuestiones concretas sobre las que pronunciarnos en nuestro Informe, pues, dados los escuetos términos en que aparece redactado el escrito de petición de Informe, no tenemos elementos de juicio suficientes para poder pronunciarnos sobre todas y cada una de las alegaciones efectuadas por la parte recurrente. En definitiva, se trata de recordar, una vez más, que el servicio prestado por el Departamento de Asistencia a



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Municipios y Formación de la Diputación, mediante la elaboración y emisión de Informes, tiene como finalidad fundamental servir de apoyo a los Ayuntamientos, cuando, por enfrentarse a cuestiones especialmente complejas o necesitar una segunda opinión jurídica, sea requerido por éstos para la emisión de Informes; pero, en ningún caso, dicha actividad informativa puede llegar a suplantar la actividad ordinaria de asesoramiento e informe atribuida por Ley al personal especializado de la propia Entidad local, al menos, sin que previamente haya sido emitido por parte del mencionado personal técnico del propio Ayuntamiento el asesoramiento legal preceptivo de que habla la Ley.

En base a cuanto ha quedado expuesto, una vez estudiados y analizados los contenidos de los documentos sometidos a nuestra consideración, y con las lógicas dificultades puestas de manifiesto en los párrafos anteriores, pasamos a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

En el ordenamiento jurídico español suele añadirse en las resoluciones sobre otorgamiento de autorizaciones o licencias una cláusula de estilo, que dice: *“salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros”*. La citada cláusula viene a indicar que las cuestiones entre particulares quedan reservadas, en todo caso, al ámbito jurisdiccional y que, por tanto, la Administración no puede entrar a definir –directa o indirectamente– cuestiones que excedan del ámbito de sus competencias. Se trata, en definitiva, de una cláusula que condiciona de forma negativa el ámbito de eficacia de las referidas autorizaciones o licencias, de manera que, ni la Administración otorgante podrá denegar éstas por cuestiones meramente civiles, ni los particulares destinatarios de las mismas podrán extender sus efectos más allá de lo establecido en el régimen administrativo en que se produzcan. Solamente en el supuesto de que, al actuarse la licencia o autorización por los particulares, éstos invadan bienes de dominio público o bienes patrimoniales de la propia Administración – si bien, en este caso, de forma manifiesta –, podrá la Administración intervenir impidiendo tales actos, en base a las prerrogativas que legalmente ostenta para la defensa de su patrimonio y de los bienes de dominio público.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

En el ámbito local, el artículo 12 del Decreto, de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales, dice expresamente que: *“Las autorizaciones y licencias se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero”*. En la misma línea, el artículo 10 del mismo texto legal dispone que: *“Los actos de las Corporaciones locales por los que se intervenga la acción de los administrados producirán efectos entre la Corporación y el sujeto a cuya actividad se refieran, pero no alterarán las situaciones jurídicas privadas entre éste y las demás personas”*. Dado el significado claro y preciso de ambos preceptos, cabe concluir que, en orden a la paralización inmediata de las obras, nunca podrá prosperar la petición de la parte recurrente apoyada en el hecho de ser copropietaria *“en parte de una parcela”*, pues, como puede deducirse tras una simple lectura de los preceptos citados, la ejecución de las obras, previamente autorizadas por el Ayuntamiento mediante la correspondiente licencia, no pueden ser objeto de paralización por razones de propiedad.

Dicho lo anterior, hay que recordar, no obstante, que el artículo 161.2, letra a), del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, exige *“Acreditación de derecho bastante para realizar la construcción, edificación o uso del suelo pretendido”*. Habremos, por tanto, de interpretar el contenido y alcance del citado precepto, pues, de entrada, parece contradecir la literalidad de lo dispuesto en los preceptos comentados en el párrafo anterior. A este respecto, cabe decir que, en nuestra opinión, no debe interpretarse la mencionada regla en el sentido de exigir al solicitante de una licencia urbanística que acredite suficientemente y sin ningún género de dudas el título en que se apoya para llevar a cabo la edificación, así como, la indicación precisa de la superficie en la que ésta habrá de llevarse a cabo. Tal vez el sentido de la regla tenga que ver, no tanto con la disponibilidad del terreno, como con la comprobación previa por la Administración municipal de que las construcciones, edificaciones o usos pretendidos podrán llevarse a cabo sin ningún tipo de problemas a la vista del ordenamiento urbanístico que resulte de aplicación en el Municipio.

En resumidas cuentas, en nuestra opinión, el Ayuntamiento no puede ni debe entrar a definir o dilucidar cuestiones de propiedad, ni de ningún otro derecho real, ni puede, por ello, paralizar la ejecución de obras amparadas por licencia, de acuerdo con la petición formulada por la parte recurrente. El carácter reglado de la licencia otorgada supone el control previo por



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

la Administración de la adecuación del proyecto de obras a la legalidad urbanística en su conjunto, sin que aquélla pueda extender su control a otras presuntas infracciones de naturaleza distinta a las urbanísticas.

Otra cosa distinta es la denuncia efectuada por la parte recurrente, relativa a la existencia de posibles infracciones urbanísticas cometidas por los titulares de la licencia, cuya veracidad o no deberá, en todo caso, comprobar el Ayuntamiento, que es a quien corresponde la restauración de la legalidad urbanística, a través de los distintos mecanismos que la norma pone a su alcance, sancionando, en su caso, las infracciones que resulten acreditadas tras el expediente instruido al efecto.

En cuanto a las manifestaciones realizadas por la parte recurrente sobre incumplimiento de la legalidad urbanística, tanto en materia de segregación y parcelación de las fincas afectadas por la ejecución de las obras, como en lo referente a las alturas y cuerpos volados de éstas y otras cuestiones relativas a la incidencia sobre su propiedad por la ejecución actual de las obras, nada podemos decir aquí, por cuanto desconocemos absolutamente la realidad o no de los hechos denunciados. A este respecto, deberá ser el técnico municipal competente quien, a través de la emisión del correspondiente Informe, se pronuncie sobre la realización o no de las obras de forma ajustada a la legalidad urbanística.

SEGUNDO

Respecto de la negativa del Ayuntamiento a facilitar el acceso al expediente de otorgamiento de la licencia de obras, según manifestaciones de la parte recurrente, hay que recordar que el artículo 35, letra a), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), reconoce, a quien tenga la condición de interesado, el derecho “...a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos..., y obtener copias de documentos contenidos en ellos”. Del contenido del referido precepto, se deduce claramente que el derecho a la información está garantizado para todos aquellos que acrediten su condición de interesados. Si, como parece, en el presente caso el Ayuntamiento otorgó la condición de interesado a la parte recurrente, al notificarle el archivo del expediente de infracción urbanística iniciado contra (...), no puede ahora desconocer las consecuencias de



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



sus propios actos, negándole a la parte recurrente la información solicitada en base al precepto citado.

Cuestión distinta es el alcance y extensión que, en cada caso, deba tener el referido derecho de información, pues, como principio general, los derechos no pueden ser ilimitados en su ejercicio, al quedar necesariamente limitados por el ejercicio de otros derechos dignos de mayor protección. En el supuesto concreto, objeto del presente Informe, es seguro, por ejemplo, que no podría expedirse copia del proyecto presentado con la solicitud de la correspondiente licencia de obras, sin el previo consentimiento del autor o autores del mismo, por cuanto, dicho proyecto se encontraría amparado por la Ley de Propiedad Intelectual, cuya infracción podría dar lugar a la exigencia de la correspondiente responsabilidad penal para el autor o autores de la divulgación sin permiso de los aludidos proyectos.

Por tanto, con la limitación expuesta, debiera estimarse la petición de la parte recurrente en el sentido de darle vista y permitirle el acceso a los expedientes, tanto de otorgamiento de la licencia de obras, como de infracción urbanística instruido contra la mercantil (...), finalmente, archivado. Sin que, por lo demás, podamos pronunciarnos sobre las dos peticiones restantes formuladas por la interesada en su escrito de recurso, referidas a la continuación del expediente de infracción urbanística y declaración de nulidad de todo lo actuado en el expediente de otorgamiento de licencia, por cuanto desconocemos las razones jurídicas que han llevado al Ayuntamiento a iniciar y, posteriormente, archivar el mencionado expediente de infracción urbanística, así como, los trámites seguidos en el otorgamiento de la licencia de obras.

TERCERO

En cuanto a la petición de emisión de *certificación de acto presunto*, hay que recordar que uno de los aspectos más relevantes de la modificación de la Ley 30/1992, anteriormente citada, operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, fue la supresión de la mencionada certificación. Tras la nueva redacción dada al artículo 43 por esta última norma, los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, en los que no se haya notificado resolución expresa en el plazo máximo establecido al efecto, legitima a aquéllos para entender estimada o desestimada su solicitud por silencio, según los casos, sin perjuicio de la obligación



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



que en todo momento tiene la Administración de dictar la correspondiente resolución expresa, conforme al régimen jurídico establecido en el apartado 4 del mencionado precepto.

El mismo precepto mencionado alude, en su apartado 2, a los supuestos excepcionados de la aplicación del principio general del silencio positivo, señalando, entre otros, “...los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, en los que el silencio tendrá efecto desestimatorio”. En su virtud, la parte recurrente, sin necesidad de la previa obtención del certificado de acto presunto que solicita en su escrito de 29 de septiembre pasado, puede considerar desestimado su recurso y consecuentemente acudir a la vía contencioso-administrativa para dirimir sus diferencias con el Ayuntamiento, pues, los actos producidos por silencio administrativo “...producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido...”, sin necesidad, como decimos, de que deba seguirse el procedimiento antiguamente establecido para la obtención de la *certificación de acto presunto*.

Otra cosa muy distinta es la posibilidad que la Ley otorga a los interesados, a la hora de poder acreditar la existencia de actos administrativos producidos por silencio administrativo – actos presuntos –, que, según el apartado 5 del precepto que venimos comentando, pueden serlo “...por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver”. A este respecto, de entenderse que la petición de la parte recurrente está referida a esta certificación, la misma deberá emitirse – según el mismo apartado citado, párrafo tercero – en el plazo máximo de quince días, sin perjuicio de la resolución expresa que en dicho plazo podrá dictar la Administración, en cumplimiento de su obligación legal de resolver expresamente, y sin vinculación alguna a la naturaleza del silencio.

Este certificado debe limitarse a dejar constancia de la producción de un hecho – la presentación del recurso por el interesado –, y del transcurso del plazo para resolver sin que ésta se haya producido, circunstancia que, en el presente caso, habrá producido un acto administrativo desestimatorio, lo que permitirá a los interesados interponer con mayor seguridad el correspondiente recurso contencioso-administrativo.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiendo que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sufre en modo



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 30 de Octubre de 2006