



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 16 de octubre, y registro de entrada en Diputación el día 21 del mismo mes, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, en relación con la solicitud *“de licencia de obra y construcción de viviendas”* presentada en el Ayuntamiento por un vecino de la localidad.

En concreto, el Sr. Alcalde desea conocer nuestra opinión sobre el modo de proceder, tras la presentación en el Ayuntamiento de la indicada solicitud de licencia para el derribo de una vivienda vieja, primero, y posterior construcción en el solar resultante de dos vivienda unifamiliares, cuya ejecución ha sido contestada, a su vez, por otros vecinos de la localidad, mediante la presentación de un escrito de denuncia en el que afirman que *“existe un callejón de titularidad municipal y uso público que atraviesa el solar citado”*. Del referido escrito de denuncia, según el propio Ayuntamiento, se dio traslado al promotor de las viviendas para que manifestara su opinión al respecto, habiéndose acordado mientras tanto la paralización del procedimiento de otorgamiento de la licencia solicitada.

En tales circunstancias, y ante las dudas surgidas por las posiciones contradictorias expresadas y mantenidas por una y otra parte, bien es verdad que sin la aportación de ninguna prueba, documental o de otro tipo, por parte de quienes afirman la existencia del mencionado callejón, el Ayuntamiento decidió consultar los planos catastrales correspondientes a la zona y solicitar del Arquitecto municipal la emisión de un informe *“sobre la existencia o no del callejón en cuestión”*. Evacuada la consulta y emitido por el aludido técnico municipal el correspondiente informe, las dudas continúan pese a que, en ambos casos, parece constatarse la inexistente del mencionado callejón.

No obstante, y como quiera que existe un documento de 1994, concretamente un certificado expedido y firmado por el entonces Alcalde – del cual se nos remite una copia – *“en el que se reconoce que [en el lugar de los hechos] existe un callejón de dominio público”*, el Sr. Alcalde quiere saber también hasta que punto el mencionado documento es vinculante para la actual Corporación, o cuál puede ser el alcance y valor jurídico de su contenido en relación con la decisión a adoptar por el Ayuntamiento.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Así pues, una vez examinados los antecedentes expuestos y estudiada la información contenida en los diversos documentos remitidos con el escrito de petición, de acuerdo con la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después diremos, se procede a emitir el siguiente

INFORME

PRIMERO

Con independencia de lo que luego diremos sobre las distintas posiciones mantenidas por una y otra parte, hay que comenzar hablando del verdadero valor jurídico de las certificaciones emitidas por los Alcaldes, en las que, sin constancia documental alguna, sólo se pretende acreditar ciertas situaciones, hechos o circunstancias, en base a averiguaciones practicadas por terceros – normalmente, la policía municipal –, o mediante meras referencias genéricas a hechos acaecidos en *“tiempo inmemorial”*.

En el ámbito administrativo local, viene admitiéndose tradicionalmente una cierta función certificante a cargo del Alcalde, en aquellos casos en que, a instancia de terceros y, normalmente, previo informe de la policía municipal o mediante declaración previa del propio interesado, se trata de acreditar la existencia de una determinada realidad o la producción de hechos o circunstancias tenidas por ciertas en la comunidad vecinal de que se trate. Ahora bien, técnicamente la potestad certificante es una manifestación de la fe pública administrativa que, formalmente, sólo ostenta el Secretario municipal, por medio de la cual se hace constar ante quien corresponda la existencia de un determinado acto o acuerdo previo, según aparece éste reflejado en los libros y demás documentos bajo su custodia.

Por consiguiente, cualquier manifestación del Alcalde basada en referencias genéricas, como las recogidas en la aludida certificación con alusiones a los *“datos obrantes en este Ayuntamiento e informes obtenidos por agentes de mi autoridad”*, no puede constituirse en un medio de prueba incontrovertible frente a terceros, que, en defensa de sus intereses, pudieran manifestarse en sentido contrario a lo expresado por



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

aquél, y ello, con independencia del valor moral, que en su condición de primera autoridad del municipio, pudieran atribuir a sus escritos algunos de sus convecinos.

En conclusión, tratándose como se trata, en el supuesto sometido a nuestra consideración, de meras manifestaciones privadas realizadas a instancia de parte y al margen por completo del ámbito propio de sus competencias, en ningún momento la actual Corporación municipal con su Alcalde a la cabeza puede sentirse vinculada por las afirmaciones contenidas en la mencionada certificación. Sin perjuicio, eso sí, del ejercicio de todas aquellas facultades y prerrogativas que como Administración le corresponda ejercitar en defensa de todos sus bienes y derechos ante el más leve indicio o elemento de prueba, que permita considerar la existencia en el solar sobre el que se pretende edificar dos viviendas unifamiliares de *“un callejón de titularidad municipal y uso público”*.

SEGUNDO

En cuanto a la posible existencia sobre el solar objeto de la actuación edificatoria de una servidumbre de paso o evacuación de aguas pluviales, consideramos que no debemos entrar en el análisis sobre una hipotética existencia de la citada institución, por cuanto, al parecer, ya existe una manifestación expresa de la parte denunciante en el sentido de reconocer la inexistencia de cualquier derecho de servidumbre sobre el solar, además de la prueba documental de la otra parte que, mediante la aportación de la correspondiente escritura, parece poder acreditar dicha circunstancia.

En tales circunstancias, por tanto, la carga de la prueba parece corresponder a quien, sin otro apoyo que la mencionada certificación del Alcalde ejerciente en 1994 – cuyo valor como medio de prueba es nulo, conforme hemos dicho en el punto anterior –, asegura la existencia en el solar de un callejón de dominio público, cuya verdadera existencia no ha podido ser confirmada por el propio Ayuntamiento, ni a través de la oficina del Catastro, ni mediante la inspección ocular realizada por el Arquitecto municipal, careciendo de valor las afirmaciones realizadas por éste en su informe sobre la posible existencia de *“una servidumbre de alivio de aguas pluviales”*, pues, como ya hemos dicho, dicha posibilidad es descartada expresamente por los denunciantes.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

TERCERO

Por otra parte, y en relación con la paralización del procedimiento para el otorgamiento de la licencia de obras solicitada por el titular del solar, conviene, finalmente, señalar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, *“las autorizaciones y licencias se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero”*. Por su parte, el artículo 10 del citado texto legal establece también 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”*.

En resumidas cuentas, lo que el contenido de los mencionados preceptos viene a decir es que las autorizaciones y licencias otorgadas por la Administración municipal sólo alcanzan, en cuanto a sus efectos, a la concreta relación que tras la necesaria intervención administrativa se establece entre el sujeto solicitante de aquéllas y la Administración interviniente, dejando siempre a salvo los derechos de propiedad existentes y cualquier otro derecho de tercero, asimismo preexistente, que pudiera verse perjudicado por la decisión adoptada por la Administración. Se trata, en definitiva, de una fórmula ya antigua que sólo pretende afirmar la neutralidad de las decisiones de la Administración local ante la posible o eventual existencia de conflictos que, en el ámbito de lo privado, pudieran suscitarse entre el peticionario de la licencia o autorización y terceras personas. En este sentido, puede afirmarse que las licencias o autorizaciones en general ni dan ni quitan derechos, pues, su objetivo no es ése, sino el de permitir el control del cumplimiento de una determinada normativa, que, en el caso de las licencias urbanísticas o de obras, está referido al conjunto de la legalidad urbanística.

Es cierto que el artículo 161.2, letra a), del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, establece que, entre la documentación que necesariamente deberá acompañar la solicitud de licencia, deberá encontrarse la *“acreditación de derecho bastante para realizar la construcción, edificación o uso del suelo pretendido”*.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

No obstante, a nuestro juicio, el citado requisito, a pesar de su aparente claridad, no puede desvirtuar la cláusula general examinada en el párrafo anterior, cuya existencia consideramos de aplicación en la concesión de toda licencia urbanística. Por tanto, y ante la aparente contradicción que parece manifestarse entre una y otra regulación, la cuestión en estos momentos pasaría por tratar de encontrar una razón convincente que resuelva o, al menos, explique la aludida contradicción.

Pues bien, desde nuestro punto de vista, el requisito justificativo de la existencia del correspondiente derecho bastante para poder construir, edificar o usar el suelo sobre el que se pretende actuar, sólo persigue la acreditación de la disponibilidad del terreno y su adecuación para la ejecución de la actuación conforme a las propias características del proyecto técnico presentado, con el fin de evitar, en la medida de lo posible, la aprobación de proyectos materialmente irrealizables por la disparidad existente, por ejemplo, entre la realidad física del solar y los parámetros de ejecución contenidos en el proyecto. Mientras que a través de la cláusula *“salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero”*, como hemos visto, la Administración declara su neutralidad ante la posible existencia o aparición de conflictos que en el orden privado pudieran derivarse de la actividad autorizada; es decir, la Administración con su decisión, ni valora, ni puede entrar a decidir cuestiones de propiedad o de otro tipo, cuyo conocimiento y decisión corresponde sólo a la jurisdicción civil.

Por otra parte, es doctrina jurisprudencial y administrativa, ya consolidada y admitida plenamente, declarar que las licencias de obras tienen un carácter reglado, de forma que cuando se soliciten la Administración municipal, además de carecer del más mínimo margen de discrecionalidad para su otorgamiento o denegación, deberá limitarse a comprobar que la actuación edificatoria pretendida se ajusta a la legalidad urbanística y, en su caso, a las determinaciones del planeamiento vigente en el municipio, cumpliendo, además, la solicitud con todos los requisitos administrativos exigidos por las normas, sin que pueda denegarse o demorarse la concesión de la licencia por motivos ajenos a los meramente urbanísticos y, mucho menos, por cuestiones más o menos litigiosas y relativas al reconocimiento o negación de derechos entre particulares, cuyas divergencias, como acabamos de decir, deberán dirimirse en el ámbito de la jurisdicción civil.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

A mayor abundamiento, conviene recordar también que la licencia de obras no confiere derechos a quien la obtiene, sino que se limita a remover los obstáculos para la ejecución de aquellos actos permitidos por la norma, siendo su naturaleza, por tanto, meramente declarativa y nunca constitutiva, con la consecuencia lógica de que su otorgamiento no da derecho a realizar el acto para el que ha sido solicitada – pues, el hipotético derecho ha sido ya otorgado por la legislación urbanística o por el planeamiento –, sino que, simplemente, se limita a comprobar que el ejercicio del mencionado derecho está dentro de los límites y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido. Su única función, por tanto, es comprobar si se cumplen o no las condiciones requeridas por las normas urbanísticas vigentes, debiendo otorgarse en caso afirmativo y, en caso contrario, denegarse.

En conclusión, no puede el Ayuntamiento paralizar o suspender la solicitud de otorgamiento de una licencia de obras por motivos distintos de los indicados en los párrafos anteriores, pues, además de una hipotética aplicación al caso de la institución del silencio positivo, la licencia de obras es un mero acto administrativo declarativo de derechos ya otorgados con anterioridad por la legislación urbanística o el planeamiento, que debe limitarse a verificar que la actuación pretendida está dentro de los límites y se produce con arreglo y de acuerdo con el cumplimiento de los deberes en cada caso exigidos para el normal ejercicio de los derechos.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no supele en modo 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 2008