

ASUNTO: CU 09/2026 CONSULTA URBANÍSTICA ESPECIAL SOBRE CRITERIO TÉCNICO QUE APLICA EN EXPEDIENTES RELATIVOS A APERTURA DE HUECOS E INSTALACIÓN DE ELEMENTOS EN FACHADAS MEDIANERAS. DISTRITO DE CENTRO

Por la Coordinación del distrito de Centro, se solicita informe de esta Dirección General de Régimen Jurídico en relación con la consulta urbanística especial de referencia, que se emite conforme a la competencia atribuida en el apartado 9º.1.1 a) del Acuerdo de 29 de junio de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad.

Procede INFORMAR con arreglo a los siguientes:

ANTECEDENTES

- I.** El Servicio de Medio Ambiente y Escena Urbana del Distrito Centro plantea esta consulta para aclarar y confirmar el criterio técnico que aplica en expedientes relativos a apertura de huecos e instalación de elementos en fachadas medianeras, debido a que dicho criterio ha sido puesto en duda por la Comisión Local de Patrimonio Histórico.
- II.** El Servicio precisa fijar un criterio común para informar expedientes procedentes de Disciplina Urbanística, Procedimiento Sancionador, Medios de Intervención Urbanística y Consultas Urbanísticas, ante la disparidad de casuísticas detectadas en las fachadas medianeras.
- III.** El documento distingue dos tipos de actuaciones que generan problemas interpretativos:
 1. Apertura de huecos en fachadas medianeras, tanto en hastiales como en medianeras hacia patios.
 2. Instalación de elementos (p. ej., unidades exteriores de climatización) en dichas fachadas
- IV.** Ponen de manifiesto dudas acerca de si, en la tramitación de licencias y declaraciones responsables, **corresponde solicitar la conformidad de propietarios colindantes** en determinados supuestos de apertura de huecos.
- V.** El Servicio de medioambiente y escena Urbana del distrito señala que el Ayuntamiento, conforme a la OLDRUAM, la Ley del Suelo y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, **únicamente le corresponde el control de la legalidad urbanística**, dejando al margen cuestiones civiles-privadas y de propiedad. Así mismo indican que únicamente procede exigir conformidad de terceros cuando la normativa urbanística lo

ordena expresamente (p. ej. adosamiento a lindero o creación de patio mancomunado).

- VI.** El citado Servicio formula esta consulta para **ratificar si su criterio sigue siendo válido** bajo el ordenamiento urbanístico vigente, teniendo en cuenta: el tiempo transcurrido desde las consultas anteriores, y que recientemente se ha cuestionado su interpretación en la Comisión Local de Patrimonio Histórico.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. Alcance del control municipal en los medios de intervención urbanística.

La Ordenanza de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas (OLDRUAM) establece claramente los límites del control municipal:

- El Ayuntamiento **únicamente, verifica la conformidad urbanística de la actuación** (art. 7 OLDRUAM).
- Los medios de intervención **“dejan a salvo el derecho de propiedad” y no afectan a relaciones jurídico-privadas entre particulares** (art. 8.c OLDRUAM y 153.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid).

II. Entre otras, la **Sentencia 346/2022, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 31 May. 2022, Rec. 461/2021**, nos dice:

"Séptimo.- La segunda de las cuestiones que debemos abordar no es otra que la atinente a la eventual concurrencia de un vicio de nulidad de pleno derecho, ex [artículo 47.1.b\) de la Ley 39/2015](#), por carecer el Ayuntamiento de competencia para pronunciarse sobre el eventual incumplimiento de una servidumbre de adosamiento, la cual, según el recurrente, despliega sus efectos en el ámbito estrictamente civil, sustentando la apelante su pretensión anulatoria en la consolidada doctrina jurisprudencial que concluye que en los procedimientos administrativos en materia de licencias urbanísticas no cabe entrar a valorar cuestiones concernientes al derecho de propiedad, salvo en el caso de que pudieran estar afectados bienes de dominio público.

La resolución del motivo de impugnación que estamos examinando exige recordar el carácter el carácter eminentemente reglado del otorgamiento de licencias urbanísticas.

Como destaca la [STS 5 diciembre 1998 \(apelación 9470/1992\)](#) toda licencia urbanística supone un mecanismo de control de que se sirve la Administración para comprobar que la obra o actividad solicitada por el interesado se ajusta o no a la normativa urbanística vigente. En este ámbito la actuación de la Administración competente, en consecuencia, se circunscribe a la realización de un juicio técnico comparativo entre el proyecto acompañado y la normativa urbanística aplicable, siendo innecesario que el peticionario de la licencia acredite los derechos posesorios o dominicales que pueda tener sobre los terrenos para los cuales pide la licencia de obra y ha acompañado el preceptivo proyecto pues no se trata de enjuiciar la legalidad general ni cuestiones que puedan afectar a la propiedad o posesión.

En efecto, es reiterada la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo [por todas [SSTS 4 julio 1996 \(rec. 8260/1991\)](#), [24 marzo 1997 \(rec. 10347/1991\)](#), [5 diciembre 1998 \(rec. 9470/1992\)](#), [5 abril 2000 \(rec. 5882/1994\)](#) y [11 diciembre 2000 \(rec. 3994/1995\)](#)] que pone de manifiesto:

a) Que por regla general y como resulta de lo dispuesto en los [artículos 9, 10 y 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955](#), las autorizaciones y licencias deben entenderse otorgadas "salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero" y sin alterar las situaciones jurídicas privadas, sin que incumba a la Administración otorgante de la licencia velar por concretos derechos privados que puedan concurrir cuando la titularidad de la potestad que ejerce al dictar el acto de intervención administrativa en que se traduce la licencia se atribuye en función de intereses públicos, observando y haciendo aplicación de las prescripciones de los planes de ordenación urbana y de las ordenanzas municipales, para que dichos intereses no se vean perturbados por la actividad que se pretende desarrollar, y, en consecuencia, denegando la licencia o acordando que se adopten, en su caso, las medidas correctoras que derivan de la normativa reguladora aplicable.

b) Que, consecuentemente con todo ello, no corresponde a la Administración al pronunciarse sobre la licencia de edificación, instalación o actividad, ni es materia de revisión en sede jurisdiccional, dilucidar el alcance de los derechos dominicales y

eventuales limitaciones a la propiedad privada derivadas de la existencia de derechos personales o reales, correspondiendo al orden jurisdiccional civil determinar el alcance de tales limitaciones y hacerlas efectivas.

c) Y que, como supuesto de excepción a la doctrina indicada, sí viene admitiendo la jurisprudencia de la Sala Tercera que la Administración está facultada para reclamar la justificación del derecho dominical sobre el terreno objeto de la pretendida licencia y, en su caso, denegarla cuando abrigue dudas de que el mismo le esté atribuido al solicitante de la autorización o aparezca claro que el mismo no ostenta la titularidad dominical del suelo o la disponibilidad del *ius aedificandi*, en especial cuando se trata de la defensa por parte de la Administración de su propia titularidad, supuesto éste en el que lo procedente es la denegación de la licencia en el ejercicio o como emanación de la potestad de recuperación de oficio de sus bienes que reconocen los [artículos 82.a\) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local](#) y [44.1.c\) del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 13 de junio de 1986](#), si bien con la mera eficacia prejudicial establecida en el artículo 4 de la Ley jurisdiccional.

En idéntico sentido de entender que nos encontramos ante una actividad de intervención de naturaleza rigurosamente reglada y circunscrita a verificar el cumplimiento de la legalidad urbanística, con exclusión de cuestiones concernientes a la propiedad o a la posesión, nos hemos pronunciado en nuestras Sentencias [de 31 de octubre de 2018 \(apelación 974/2017\)](#), [12 junio 2019 \(apelación 63/2018\)](#) y [5 diciembre 2019 \(apelación 637/2018\)](#), entre otras muchas y así lo establece, de hecho, la normativa autonómica y local aquí aplicable, al puntualizar el [artículo 152 de la Ley 9/2001, de 17 de julio](#), del Suelo de la Comunidad de Madrid, que la intervención municipal derivada del sometimiento legal a licencia urbanística de los actos de construcción, edificación y uso a que hace mención el artículo 151 se circunscribe, estrictamente " (...) a la comprobación de la integridad formal y la suficiencia legal del proyecto técnico con arreglo al cual deban ser ejecutadas las obras, así como de la habilitación legal del autor o los autores de dicho proyecto y de la conformidad o no de lo proyectado o pretendido a la ordenación urbanística vigente de pertinente aplicación", produciéndose dicha intervención " (...) sin perjuicio del derecho de propiedad sobre el bien inmueble afectado y de los derechos de terceros", pronunciándose en similares términos el artículo 11 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas.

No obstante lo anterior y frente a lo que aduce el apelante tratándose de una servidumbre de adosamiento no nos encontramos ante una cuestión encuadrable, con carácter exclusivo y excluyente, en el mero ámbito de las relaciones jurídico privadas y del orden jurisdiccional civil, al incidir la existencia de tal clase de pactos o acuerdos de Derecho privado, necesariamente, en las condiciones en que pueden ser otorgadas las licencias de obras de edificación que comporten adosamiento por contemplarlo así de modo específico la normativa urbanística aplicable, que es la que debe tomar en consideración, precisamente, la Administración municipal en orden a la concesión o denegación del referido título habilitante.

Y es que, conforme a lo dispuesto en el artículo 6.3.13 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, sobre "Adosamiento a linderos":
" En normas zonales, ordenanzas particulares de las áreas de planeamiento correspondiente del Plan General, correspondientes a tipología edificatoria de manzana cerrada entre medianerías, la edificación se adosará a los linderos en las condiciones establecidas en las mismas. En aquellos que correspondan a otras tipologías edificatorias se podrá adosar a los linderos en las condiciones siguientes:

1. Cumpliendo las condiciones específicas que al efecto determine la norma zonal u ordenanza particular de las áreas de planeamiento correspondiente del Plan General.
2. Adosándose a los lienzos medianeros de las edificaciones adosadas existentes en las parcelas colindantes.
3. Adosándose a los linderos en la forma que se establezca en un proyecto de edificación conjunto de ejecución simultánea suscrito por los propietarios respectivos de las parcelas colindantes en las que se produce el adosamiento.
4. Adosándose a los linderos en las condiciones que acuerden los propietarios de las parcelas colindantes mediante descripción expresa de la forma de adosamiento que deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad".

Frente a lo que aduce la parte apelante no se trata de norma que carezca de contenido dispositivo material, meramente enunciativa de las distintas formas de adosamiento que tiene reconocidas el ordenamiento urbanístico sino que, en aquellos supuestos en los que, como aquí acontece, se trata de adosamiento en parcelas

colindantes cuyos propietarios hayan alcanzado acuerdo sobre la forma de adosamiento inscrita en el Registro de la Propiedad, claramente el apartado 4 del artículo que ha quedado transcrito condiciona el adosamiento a lindero a los términos concretos del acuerdo bilateral pactado en las condiciones que la norma establece (esto es, con descripción expresa de la forma de adosamiento e inscrito registralmente), por lo que la licencia urbanística aparece en estos casos necesariamente vinculada al acuerdo de adosamiento, aquí configurado como servidumbre recíproca y que, con independencia de la confusión que pudiera suscitar la referencia a las formas de las cubiertas en las viviendas, si era absolutamente claro en sus términos literales en cuanto al número máximo de plantas que se podían construir.

(...) .”

De conformidad con los preceptos citados y jurisprudencia invocada, podemos formular la siguiente **CONCLUSIÓN:**

No corresponde al Ayuntamiento dilucidar, a través de los medios de intervención, el alcance de los derechos dominicales y eventuales limitaciones a la propiedad privada derivadas de la existencia de derechos personales o reales. Por lo tanto, con carácter general, no se puede exigir que se acredite titularidad dominical, facultad de disposición o consentimiento alguno, salvo en los supuestos en los que la propia normativa urbanística lo exija como condicionante para su otorgamiento o producción de efectos, como por ejemplo sucede con el adosamiento a lindero o creación de patio mancomunado.