

### 3. URBANISMO

## Declaración responsable y obra nueva

### *Responsible declaration and new building*

por

VICENTE LASO BAEZA

*Laso & Asociados Despacho Jurídico y Urbanístico*

**RESUMEN:** El presente comentario se ocupa del origen y régimen normativo de la declaración responsable como técnica de intervención preventiva y su reflejo en la doctrina de la Dirección General según la resolución de 30 de marzo de 2022 sobre inscripción de una escritura de declaración de obra nueva acompañada por diversas declaraciones responsables e informes favorables emitidos por una Entidad Colaboradora Urbanística, destacando igualmente lo sostenido en las anteriores resoluciones dictadas en 2016 y 2018.

**ABSTRACT:** *This commentary analyses the origin and regulatory regime of the responsible declaration as a preventive intervention technique and its reflection in the doctrine of the Directorate General according to the resolution of 30 March 2022 on the registration of a registration of a new building statement accompanied by various responsible declarations and favourable reports issued by a Collaborating Urban Development Entity, also highlighting what was held in the previous resolutions issued in 2016 and 2018.*

**PALABRAS CLAVE:** Declaración responsable. Declaración obra nueva.

**KEY WORDS:** *Responsible declaration. New building statement.*

**SUMARIO:** I. CONSIDERACIÓN INICIAL.—II. ORIGEN Y MARCO NORMATIVO DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE: 1. ORIGEN Y MARCO NORMATIVO GENERAL DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE. 2. LA DECLARACIÓN RESPONSABLE EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA DE CARÁCTER URBANÍSTICO.—III. CONCEPTO Y NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE.—IV. LA POSICIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL SOBRE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE: 1. LAS RESOLUCIONES DE 28 DE JUNIO Y 16 DE NOVIEMBRE DE 2016. 2. LAS RESOLUCIONES DE 26 DE FEBRERO Y 18 DE SEPTIEMBRE DE 2018.—V. LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD JURÍDICA Y FE PÚBLICA DE 30 DE MARZO DE 2022.

## I. CONSIDERACIÓN INICIAL

La Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública ha dictado, en el corto espacio de tiempo que va del 30 de marzo al 12 de mayo de 2022, cinco resoluciones de trascendencia urbanística en diverso grado en materia de declaración responsable (resolución de 30 de marzo de 2022), georreferenciación de fincas previamente reparteladas (resolución de 4 de abril de 2022), aprovechamiento urbanístico (resolución de 4 de mayo de 2022), parcelación urbanística (resolución de 9 de mayo de 2022) e inscripción de segregación (resolución de 12 de mayo de 2022).

De ellas se trata aquí la de 30 de marzo de 2022 referida a la inscribibilidad de una escritura de declaración de obra nueva de un edificio de oficinas y comercio que se vio acompañada por diversas declaraciones responsables e informes favorables de tales declaraciones emitidos por una Entidad Colaboradora Urbanística del Ayuntamiento de Madrid.

A tal fin, el comentario se ocupa brevemente del origen y régimen normativo de la declaración responsable, sucesivamente de las resoluciones de la Dirección General que desde el año 2016 han versado sobre esta técnica de control y, finalmente, sobre los términos de la resolución de 30 de marzo de 2022.

## II. ORIGEN Y MARCO NORMATIVO DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE

### 1. ORIGEN Y MARCO NORMATIVO GENERAL

De acuerdo con el objetivo de eliminar los impedimentos recayentes sobre la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, el proceso de trasposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, que entró en vigor el 28 de diciembre siguiente, vino dado por la exigencia de su incorporación al Derecho interno con antelación al 28 de diciembre de 2009<sup>1</sup>.

Así tuvo lugar, en efecto, por medio de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en la que se recogió una aplicación amplia de los principios y disposiciones de la Directiva<sup>2</sup>, y de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la anterior Ley, cuyo entrada en vigor se produjo un día antes de la fecha límite establecida por la Directiva.

Esta última Ley completó la trasposición de la Directiva y afectó, fiel a su denominación como ley ómnibus, a 48 leyes estatales, entre las que dos fueron especialmente significativas a los efectos urbanísticos en cuanto sentaban las bases por las que la licencia urbanística como típica autorización administrativa previa quedaba complementada con dos nuevas técnicas de intervención administrativa como son la declaración responsable y la comunicación previa<sup>3</sup>.

Así tuvo lugar bajo la consideración de la necesaria reducción a su mínima expresión de la intervención administrativa en cuanto pudiera ser restrictiva para la libertad<sup>4</sup> sobre la base de la aplicación del principio de proporcionalidad<sup>5</sup> mediante la ponderación de «cuál es la medida necesaria para la defensa del interés general concreto que la justifica, analizando si es la medida menos restrictiva para la libertad, y finalmente, valorando si la defensa de ese interés general justifica ese nivel de protección para la libertad»<sup>6</sup>.

Entre las modificaciones introducidas en el ordenamiento por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre dos fueron especialmente relevantes por su incidencia en materia de intervención administrativa en el orden urbanístico justamente mediante la plena incorporación de las dos técnicas aludidas, la declaración responsable y la comunicación previa.

De un lado, la modificación debida a la nueva redacción del artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, al configurar el «*sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable*» y «*a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma*» como uno de los medios de intervención de las entidades locales sobre la actividad de los ciudadanos.

De otro, la incorporación de un nuevo artículo 71 bis a la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sucesivamente sustituido por el artículo 69 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuyo texto es el siguiente:

«1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que este manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

4. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación

*jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.*

5. *Las Administraciones Pùblicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación, fácilmente accesibles a los interesados.*

6. *Únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente».*

Igualmente, desde el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015 (TRLSRU) existen dos relevantes llamadas a la figura de la declaración responsable.

Por una parte, su artículo 11.5 dispone el deber de la Administración de adoptar las medidas que fueran necesarias cuando se verificara que la edificación sobre la que operara su primera ocupación o utilización habilitada por declaración responsable no cumpliera los requisitos necesarios para el destino al uso previsto, asumiendo la responsabilidad por los perjuicios que pudieran ocasionarse a terceros de buena fe en el caso de que no las adoptara en el plazo de seis meses y sin perjuicio de la posible repercusión de los respectivos importes sobre el sujeto obligado.

Por otro, el artículo 28 siguiente dispone, al tratar de las escrituras de declaración de obra nueva terminada, que los notarios y registradores para su respectiva autorización e inscripción añadirán, a la exigencia de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de su finalización conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten que la comunicación previa o la declaración responsable, según el caso, «*ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad, sin que del Registro de la Propiedad resulte la existencia de resolución obstativa alguna».*

Finalmente resulta igualmente de interés referir la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios que, como dispone su artículo 1, se ocupa de «*la supresión de las licencias de ámbito municipal vinculadas con los establecimientos comerciales, sus instalaciones y determinadas obras previas»*, a cuyo fin define los supuestos de inexistencia de licencia y su sustitución por declaraciones responsables o comunicación previa<sup>7</sup>.

## 2. LA DECLARACIÓN RESPONSABLE EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA DE CARÁCTER URBANÍSTICO

La normativa autonómica en materia de urbanismo ha ido igualmente incorporando la figura de la declaración responsable, siendo posible destacar las siguientes normas:

a) Los artículos 169 y 169 bis de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía que se ocupan, respectivamente, de los actos sujetos a licencia urbanística municipal y de los actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa.

- b) Los artículos 225 a 240 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.
- c) Los artículos 105 bis a 105 quáter y 122 bis de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y 314 bis a 314 quáter y 367 bis del Reglamento de Urbanismo.
- d) Los artículos 143 y siguientes de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.
- e) La regulación al efecto dispuesta en el artículo 5 de la Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19.
- f) La Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia en sus artículos 261 a 269.
- g) Los artículos 190 a 197 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- h) Los artículos 213 a 224 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.
- i) En la Comunidad de Madrid ha de estarse a lo dispuesto en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo (LSCM) según su modificación por medio de la Ley 1/2020, de 8 de octubre, para el impulso y reactivación de la actividad económica y, en el ámbito de la actividad comercial, a la Ley 2/2012, de 12 de junio de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid, la cual, en términos y con medidas análogas a las dispuestas por la citada Ley 12/2012, de 26 de diciembre, tuvo por objeto la flexibilización y simplificación de los procedimientos administrativos y urbanísticos y la reducción de las limitaciones existentes para el inicio y el libre ejercicio de la actividad.

### III. CONCEPTO Y NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE

Tanto la declaración responsable como la comunicación previa constituyen técnicas de intervención preventivas que, a diferencia de la autorización administrativa, no requieren de un pronunciamiento expreso de carácter previo sin perjuicio del ejercicio por la Administración de sus potestades de comprobación con la posible reacción para el caso de disconformidad con el marco normativo aplicable.

Entre una y otra técnica, en todo caso, se da una diferencia relevante pues así como en la declaración responsable es el interesado el que prepara la documentación llamada a acreditar el cumplimiento de la normativa aplicable, en el caso de la comunicación previa corresponde a la Administración valorar la corrección de la documentación presentada.

Por otro lado, formulada la declaración responsable el procedimiento se considerará terminado con su sola presentación si es que la Administración no se opusiera o fijara condiciones o, en otro caso, con la resolución administrativa de oposición o establecimiento de condiciones<sup>8</sup>.

A partir de lo anterior y tomando como referencia fundamental la regulación dispuesta en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los elementos más relevantes que caracterizan la declaración responsable son los siguientes:

- a) La declaración responsable es un documento que ha de suscribir el interesado en el que, bajo su responsabilidad, han de contenerse de forma expresa, clara y precisa las siguientes manifestaciones<sup>9</sup>:
  - a') Que cumple los requisitos dispuestos en la normativa de aplicación por los que puede acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio.
  - b') Que se encuentra en disposición de la documentación acreditativa del indicado cumplimiento cuya puesta a disposición de la Administración efectuará en cuanto se le requiera a tal fin.
  - c') Que asume el compromiso de mantener el cumplimiento de dichas obligaciones en el tiempo que dure el referido reconocimiento o ejercicio.
- b) La mera presentación de la declaración responsable legitima para el reconocimiento o ejercicio de un derecho más allá de las facultades de comprobación que corresponden a la Administración.
- c) No podrá continuar el ejercicio del derecho en la medida en que se tome conocimiento de la inexactitud, falsedad u omisión esenciales de los datos o información de la declaración responsable o de su misma falta de presentación o de la documentación que fuera eventualmente requerida<sup>10</sup>, en cuyo caso, en el ámbito propiamente urbanístico, habrá de estarse a lo dispuesto en el ya señalado artículo 11.5 del TRLSRU sobre la procedente adopción de medidas por la Administración que fueran necesarias para asegurar el cese de la ocupación o utilización de la edificación habilitadas por una declaración responsable con las consecuencias que en materia de responsabilidad contiene cuando no se adoptaran las mismas.
- d) Por lo demás la declaración responsable participa del carácter declarativo propio de la licencia<sup>11</sup>, de igual modo que, también como en el caso de esta última, sus efectos operan salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del derecho de tercero conforme establece el artículo 12.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955.

#### IV. LA POSICIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL SOBRE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE

##### 1. LAS RESOLUCIONES DE 28 DE JUNIO Y 16 DE NOVIEMBRE DE 2016

La resolución de 28 de junio de 2016 fue la primera que se ocupó de la declaración responsable con motivo de la constancia registral de un acta de final de obra frente a la que el registrador consideró como defecto la falta de acreditación de la concesión de la licencia de primera ocupación o, en su defecto, la incorporación del documento de declaración responsable previamente presentado en el Ayuntamiento en fecha determinada con acreditación de esta circunstancia.

Por su parte el notario recurrente entendió suficiente que por el otorgante del título se hubiera declarado en él que la obra se había finalizado con el cumplimiento de todos los requisitos legales y con la existencia de una declaración

específica de finalización de obra notificada al Ayuntamiento con acreditación del correspondiente conocimiento de este por la incorporación de la primera página con el sello de entrada en sus dependencias.

A partir de lo anterior y toda vez que el artículo 214 de la citada Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana dispone la sujeción a declaración responsable de la primera ocupación de las edificaciones y las instalaciones una vez concluida su construcción y el 222 siguiente prevé su eficacia desde su presentación sin perjuicio de las correspondientes potestades municipales de comprobación, control e inspección atribuidas a las Administraciones públicas, la posición de la resolución desestimando el recurso y confirmando la nota de calificación queda expuesta en su Fundamento de Derecho Quinto con el siguiente alcance:

*«De la normativa expuesta, puede deducirse que el título administrativo habilitante a los efectos del artículo 28.1.b) del texto refundido de la Ley de Suelo, esto es, necesario para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable, en este caso, en el marco de la legislación de la Comunidad Valenciana, es el documento suscrito por el interesado, acompañado de la documentación requerida, y cuya presentación en la Administración competente se acredite, en el que aquél, manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente al reconocimiento o ejercicio, requisitos que, deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. No parece imprescindible, a estos efectos, la utilización del modelo elaborado por la Administración, siempre y cuando conste acreditada la presentación del documento con tal carácter, de forma indubitada.*

*En el presente expediente en el que únicamente se hace constar mediante diligencia, que se cumplió el requerimiento efectuado al notario, presentando copia simple del acta notarial en el Ayuntamiento, y como prueba de la actuación se incorpora copia de la primera página con el sello de entrada en la corporación municipal, no puede entenderse cumplidos los requisitos previstos para que el documento surta los efectos de declaración responsable, pues no consta indubitablemente su presentación con tal carácter, cuando no se utiliza el modelo elaborado por la Administración y contiene otros actos de diferente naturaleza, si no media una acreditación en tal sentido por la Administración municipal, pues como resulta de la normativa administrativa, tales requisitos deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa, constando de modo indubitado su carácter de declaración responsable».*

En suma, la falta de acreditación de la presentación del documento de declaración responsable debidamente cumplimentado fue considerada en este caso el obstáculo que impidió que la documentación presentada «surta los efectos» que le eran propios de conformidad con la legislación estatal y la autonómica.

La anterior resolución es igualmente invocada en la posterior de 7 de noviembre de 2016 aun tratándose de un supuesto distinto por referirse a la procedencia o no de presentación de una declaración responsable cuando ya había transcurrido el periodo de tiempo del que disponía la Administración para el restablecimiento de la legalidad urbanística, es decir, cuando ya podía inscribirse la obra nueva terminada acreditando la antigüedad de la construcción y sin que del Registro resultara la incoación de un expediente de disciplina urbanística.

## 2. LAS RESOLUCIONES DE 26 DE FEBRERO Y 18 DE SEPTIEMBRE DE 2018

Si bien las dos resoluciones de las que aquí se trata fueron respectivamente anuladas por las Secciones Undécima y Décima de la Audiencia Provincial de Madrid de 19 de junio de 2020 y 30 de septiembre de 2021, la doctrina que en ellas se recoge resulta no obstante de interés siguiendo el criterio esgrimido en la posterior resolución de 30 de marzo de 2022 según la cual corresponde al registrador *«apreciar la validez de los actos dispositivos, atendiendo el ordenamiento jurídico aplicable, pero lo que en modo alguno podrá es enjuiciar la conformidad a ese ordenamiento de las normas que integran el mismo y que, por ende, tiene que aplicar»*.

Así, según se expresa en el fundamento de derecho tercero de ambas resoluciones, *«la discusión versa sobre el régimen y el alcance de la normativa estatal, autonómica y local, a los efectos de concretar el título administrativo habilitante exigido a efectos de inscripción por el artículo 28.1 del texto refundido de la Ley de suelo y Rehabilitación, en el caso de una edificación destinada a uso comercial»*, siendo el defecto opuesto por el registrador la exigencia de un acto administrativo municipal expreso de autorización, conformidad o aprobación referido a la edificación objeto de declaración de obra nueva en la escritura presentada.

Las dos resoluciones se refieren a una obra cuyo destino consistía en una actividad comercial minorista incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial de la Comunidad de Madrid y de la entonces vigente ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid de 28 de febrero de 2014<sup>12</sup>, sosteniendo lo siguiente en relación con la interpretación de los preceptos del TRLSRU que se ocupan de los requisitos de inscripción de declaraciones de obra nueva:

a) La referencia contenida en el artículo 28.1 al *«acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística»* debe relacionarse con el anterior artículo 11.3 según el cual *«Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo»*.

b) Lo anterior debe entenderse en el contexto de la doctrina sentada por la sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre, en relación con el artículo 9 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 20 de junio de 2008 (actual art. 11 del TRLSRU) que exige algún tipo de intervención administrativa de control en relación con los actos de edificación dejando en todo caso al legislador autonómico la decisión sobre qué concreta técnica de control procede en cada caso según cuál sea el referido acto.

c) Sucesivamente y al amparo de la misma sentencia del Tribunal Constitucional, en la que se concluye con el carácter inconstitucional del silencio administrativo negativo del artículo 11.4 respecto de las construcciones o implantación de instalaciones en suelo urbano o urbanizable que estuvieran fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Ordenación de la Edificación de 5 de noviembre de 1999 y con su carácter constitucional cuando se desarrollan en el medio rural.

d) Correlativamente, la autorización e inscripción de escrituras de obra nueva requiere la citada aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa al efecto dispuesto por el legislador autonómico, exigencia que no se cubre con la declaración responsable al no constituir un acto administrativo y al estar limitada, conforme al artículo 11.5 del TRLSRU, para garantizar que

la edificación reúne las condiciones necesarias para ser destinada al uso previsto en el planeamiento.

e) Concluyen así ambas resoluciones afirmando lo siguiente:

*«Es decir, se parte de la diferencia entre: el acto de edificación, que requiere acto administrativo expreso de autorización o aprobación, y no admite declaración responsable; y, las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación ya finalizada reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable, que sí permite su sustitución por la declaración responsable.*

*Por lo que, expuestos estos argumentos sobre la interpretación que debe prevalecer desde el punto de vista de la normativa estatal sobre requisitos de inscripción, debe confirmarse el defecto opuesto por el registrador en el sentido de exigir un acto administrativo municipal expreso de autorización, conformidad o aprobación relativo a la edificación que es objeto de declaración en la escritura presentada».*

## V. LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD JURÍDICA Y FE PÚBLICA DE 30 DE MARZO DE 2022

La resolución, que se dicta una vez había entrado en vigor la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la LSCM, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística, se ocupa de la inscribibilidad de una escritura de declaración de obra nueva de un edificio destinado al uso de oficinas y comercio a la que se acompañaban diversas declaraciones responsables e informes favorables emitidos por una Entidad Colaboradora Urbanística del Ayuntamiento de Madrid.

La inscripción fue suspendida ante la ausencia de un acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa y por considerar a tal fin insuficientes las indicadas declaraciones responsables e informes favorables que se acompañaban por ser válidas como sustituto de la licencia de uso o actividad pero no de la licencia de obras necesaria para la inscripción de la declaración de obra nueva conforme al artículo 28 del TRLSRU.

La confirmación de la nota se efectúa así con el siguiente alcance:

a) Con base en el citado artículo 28, se afirma como *«indubitado»* la necesidad de acompañar el acto expreso de conformidad, autorización o aprobación administrativa que requiera la obra, rechazando su sustitución por una declaración responsable.

b) Adicionalmente otro requisito es la licencia de uso o de primera ocupación salvo que la legislación autonómica dispusiera su sustitución por declaración responsable que en todo caso requerirá de un acto expreso de conformidad, autorización o aprobación administrativa para la inscripción de la obra nueva.

c) Tratándose de un acto realizado en la ciudad de Madrid, la resolución refiere la ya mencionada ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas de Madrid de 28 de febrero de 2014 para afirmar que el acta de comprobación favorable como acto de conformidad que daría cumplimiento al requisito del artículo 28 del TRLSRU debe proceder necesariamente del Ayuntamiento y, por lo tanto, no puede verse sustituida por la certificación de conformidad emitida por la Entidad Urbanística Colaboradora del Ayuntamiento.

d) La anterior posición sería igualmente válida con arreglo a la nueva ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Ur-

banísticas del Ayuntamiento de Madrid al fundamentarla en la previsión en ambas normas reglamentarias consistente en que «*En cualquier momento de la tramitación, los servicios técnicos municipales podrán emitir un informe técnico y/o jurídico motivado, que prevalecerá sobre el emitido por las entidades colaboradoras*» y ello a pesar de que, como también disponía la anterior ordenanza (art. 7.3), la nueva equipara los efectos de las certificaciones, informes y actas emitidas por las entidades colaboradoras a los emitidos por los servicios técnicos municipales<sup>13</sup>.

e) La interpretación anterior sostiene también la resolución que se vería confirmada por la siguiente redacción del artículo 159.5 de la LSCM tras su modificación por la Ley 1/2020, de 8 de octubre: «*La comprobación de la conformidad de la actuación con la normativa aplicable en los términos antes indicados resultará en la emisión por el ayuntamiento del correspondiente acto de conformidad cuando ello fuera necesario a los efectos previstos en la legislación que resulte de aplicación. En particular, a los efectos previstos en el artículo 28.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana*».

Con arreglo a lo anterior concluye la resolución afirmando que, a la vista del artículo 28 del TRLSRU, así como la licencia de obras no puede ser sustituida por una declaración responsable, sí puede serlo la de uso y que, por otro lado, la inscripción de la obra nueva declarada requiere, además de la aportación de las declaraciones responsables y de los informes favorables emitidos por la Entidad Urbanística Colaboradora, la de la conformidad municipal o la declaración de su innecesariedad.

## ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- SAP de Madrid (Sección Undécima) de 19 de junio de 2020
- SAP de Madrid (Sección Décima) de 30 de septiembre de 2021
- RDGRN de 28 de junio de 2016
- RDGRN de 7 de noviembre de 2016
- RDGRN de 26 de febrero de 2018
- RDGRN de 18 de septiembre de 2018
- RDGSJFP de 30 de marzo de 2022

## BIBLIOGRAFÍA

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., Un nuevo Derecho administrativo para el mercado interior europeo, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 22, 2007.
- GARCÍA CARRO, M.Á., *Impacto de la Directiva de Servicios en las Licencias Urbanísticas y de Actividades*, Ed. Aranzadi, S.A., 2013, p. 46.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., Declaración responsable o comunicación previa como sustitutivas de las licencias urbanísticas, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 337-338, p. 231.
- GRANADOS RODRÍGUEZ, J.F., *Directiva de servicios, licencias urbanísticas y ejercicio de actividades*, Editorial Comares, Granada, 2012.

## NOTAS

<sup>1</sup> GRANADOS RODRÍGUEZ, J.F., *Directiva de servicios, licencias urbanísticas y ejercicio de actividades*, Editorial Comares, Granada, 2012.

<sup>2</sup> GARCÍA CARRO, M.A., *Impacto de la Directiva de Servicios en las Licencias Urbanísticas y de Actividades*, Ed. Aranzadi, S.A., 2013, p. 46.

<sup>3</sup> Ambas técnicas, no obstante, estaban previamente presentes en el ordenamiento jurídico. Así, la comunicación previa sustituyó a la licencia para obras menores en el Reglamento catalán de Obras, Actividades y Servicios de 13 de junio de 1995, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, preveía la declaración responsable a fin de acreditar la ausencia de prohibición para alcanzar la condición de beneficiario o entidad colaboradora.

<sup>4</sup> FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., Un nuevo Derecho administrativo para el mercado interior europeo, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 22, 2007.

<sup>5</sup> Estrechamente relacionado con el principio de proporcionalidad, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 dispone lo siguiente en su artículo 6: «*1. El contenido de los actos de intervención será congruente con los motivos y fines que los justifiquen. 2. Si fueren varios los admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual*».

<sup>6</sup> GARCÍA CARRO, M.A., *Impacto de la Directiva ...*, Ed. Aranzadi, S.A., 2013, p. 50.

<sup>7</sup> El preámbulo de la Ley destacó al respecto que con ella «*se avanza un paso más eliminando todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas, ligados a establecimientos comerciales y otros que se detallan en el anexo con una superficie de hasta 300 metros cuadrados. Se considera, tras realizar el juicio de necesidad y proporcionalidad, que no son necesarios controles previos por tratarse de actividades que, por su naturaleza, por las instalaciones que requieren y por la dimensión del establecimiento, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria, la cual se sustituye por un régimen de control ex post basado en una declaración responsable. (...) De esta manera, se podrá iniciar la ejecución de obras e instalaciones y el ejercicio de la actividad comercial y de servicios con la presentación de una declaración responsable o comunicación previa, según el caso, en la que el empresario declara cumplir los requisitos exigidos por la normativa vigente y disponer de los documentos que se exijan, además de estar en posesión del justificante del pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo*».

<sup>8</sup> GARCÍA CARRO, M.A., *Impacto de la Directiva....*, Ed. Aranzadi, S.A., 2013, p. 65.

<sup>9</sup> La legislación autonómica se mantiene en los mismos términos que la estatal. Así por ejemplo la nueva redacción dada al artículo 151.2.b de la LSCM por la Ley 1/2020, de 8 de octubre, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística, se pronuncia en los mismos términos al disponer que por declaración responsable se entiende «*el documento en el que el interesado manifiesta bajo su responsabilidad, de forma clara y precisa que la actuación urbanística que pretende realizar cumple con los requisitos exigidos en la normativa urbanística y sectorial aplicable a dicha actuación, que dispone de la documentación acreditativa del cumplimiento de los anteriores requisitos y que la pondrá a disposición del ayuntamiento cuando le sea requerida, comprometiéndose a mantener dicho cumplimiento durante el tiempo que dure la realización del acto objeto de la declaración*

<sup>10</sup> Siguiendo con el contraste entre la legislación estatal y la legislación madrileña en materia de suelo, resulta de interés destacar la previsión contenida en el artículo 157.2 de esta última en cuanto vincula el incumplimiento de los requisitos necesarios para el uso previsto en las declaraciones responsables urbanísticas de primera ocupación y funcionamiento de edificaciones de nueva planta y de casas prefabricadas, y de los edificios e instalaciones en general, con la aplicación del régimen previsto en el artículo 11.5 del TRLSRU.

<sup>11</sup> GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., Declaración responsable o comunicación previa como sustitutivas de las licencias urbanísticas, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 337-338, p. 231.

<sup>12</sup> La ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid (BOCM de 17 de mayo de 2022) ha dispuesto, en relación con la ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de

Madrid, de 28 de febrero de 2014, la derogación de los títulos: preliminar, I y II, el capítulo I del título IV, la letra f) del artículo 70.1, todas las disposiciones de la parte final y todos los anexos y la vigencia del título III, el capítulo II del título IV, el artículo 70.1 a), b), c), d) y e), el artículo 70.2 y los artículos 71 a 73, ambos inclusive.

<sup>13</sup> En el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid de 24 de febrero de 2022 se ha publicado el Proyecto de Ley de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid cuyo artículo cinco plantea una relevante modificación de la LSCM, entre otras cuestiones mediante la adición de un nuevo capítulo V del título IV con el título de «*Régimen de la colaboración público-privada*», estableciendo en el que sería nuevo artículo 167.2, de modo coincidente con lo dispuesto en las ordenanzas indicadas que «*Las entidades privadas colaboradoras en el ámbito urbanístico en ningún caso tendrán carácter de autoridad, ni su actuación podrá impedir la función de verificación, inspección y control, propia de los servicios técnicos municipales*».