



# **Las declaraciones responsables y comunicaciones previas en Castilla La Mancha.**

## **Su implantación en el ámbito local y registral**

**Servicios jurídicos de Urbanismo Exm. Ayuntamiento de Talavera de la Reina**

**Sonia Teresa Pérez Pérez (Jefa del servicio)**

**Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España**

**Luis Manuel Benavides Parra (Registrador de Talavera de la Reina)**





## Solicitud de Nota Simple

Selecciona el tipo de búsqueda



Búsqueda por Dirección

Punto en el siguiente ícono para  
colocar una línea para  
dirección

- IDEA INICIAL
- FUNDAMENTO
- NATURALEZA
- MARCO GENERAL APLICABLE

# INTRODUCCIÓN

Introducción a la geología para la carrera de Ingeniería Civil

Introducción a la geología para la carrera de Ingeniería Civil



## IDEA INICIAL

### ❖ CCAA:

- Competencia exclusiva en materia urbanística, de ordenación del territorio y vivienda
- Junta de Comunidades CLM: Cuando es necesaria autorización administrativa o licencia para ciertos actos urbanísticos, limitaciones y sanciones o la adopción de un régimen más flexible.
- TRLOTAU reformado por Ley 1/2021, 12 febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas (Ley SUMA).
- Ejecución por los municipios.

### ❖ ESTADO:

- Condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad, las garantías generales de la expropiación forzosa y el régimen de valoraciones del suelo, los aspectos registrales y la responsabilidad patrimonial de la Administración.
- Regulación del Registro de la Propiedad y de los requisitos necesarios para practicar una inscripción registral.
- Normativa de ámbito estatal.



# FUNDAMENTO DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y COMUNICACIÓN PREVIA

## **1) DIRECTIVA DE SERVICIOS 2006/123/CE :**

- Analizar pormenorizadamente los instrumentos de intervención administrativa.
- Simplificar los procedimientos.

## **2) NORMATIVA ESTATAL BASICA PARA EL DESARROLLO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS.**

- Leyes estatales de transposición:
  - Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
  - Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de distintas leyes para su adaptación a la anterior.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (artículos 84 bis y 84 ter a la Ley 7/85)
- Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local modifica la redacción del artículo 84 bis.

# FUNDAMENTO DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y COMUNICACIÓN PREVIA

## **3) NORMATIVA ESTATAL BÁSICA QUE DEFINE LOS ACTOS COMUNICADOS:**

- Ley 7/85 de 2 de abril, LRBRL: “ACTO COMUNICADO COMO REGLA GENERAL”: Arts. 84.1, 84 bis y 84 ter.
- Ley 39/15 de 2 de octubre, LPAC, “CONCEPTO” DE ACTOS COMUNICADOS: Disciplina genéricamente ambas figuras en su art. 69, y alude a ellas en los arts. 5.3, 11.2.b) y 21.1.

## **4) NORMATIVA REGULADORA DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y LA COMUNICACIÓN PREVIA:**

- TRLOTAU, Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010.
- TR LEY DEL SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA, Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.
- REAL DECRETO 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.
- Art. 202 LH, reformado por la Ley 13/2015.

# NATURALEZA DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y COMUNICACIÓN PREVIA

- 1) Su objetivo es procurar la simplificación administrativa y de procedimientos.
- 2) No son actos administrativos.
  - No son actos de autoridad dictados por la administración.
  - No gozan de la “presunción de validez” del acto administrativo.
- 3) La declaración responsable tiene una eficacia “demorada”.
- 4) Son técnicas de “autocontrol”.
  - La ley deja en manos del particular la iniciativa.
  - Basada en la correcta actuación del comunicante.
- 5) No exentas del control municipal. Se remite a un control a prima facie y ex post.
- 6) No son solicitudes, sino actos comunicados.
- 7) No opera el silencio administrativo. Sin obligatoriedad de acto expreso, no la hay de acto presunto.
- 8) Requieren mayor diligencia en la tramitación, so pena de responsabilidades administrativas y protegen el “derecho del interesado al trámite” en plazo.
- 9) Las normas sobre DR/CP no podrán interpretarse de manera desfavorable a los derechos de los interesados.



## MARCO NORMATIVO APLICABLE:

### 1) REFERENCIA AL RÉGIMEN DE INSCRIPCIÓN DE LAS OBRAS EN EL REGISTRO (ART. 28 TR LEY DEL SUELO Y RD 1093/1997):

#### A) OBRAS NUEVAS EN CONSTRUCCIÓN:

- Acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa (licencia de obra). Tres niveles de actuación administrativa (conformidad, aprobación o autorización), dejando cierto margen a la regulación por parte de las CCAA. Regulación de la “licencia básica” (Ord 6/2022, Madrid).
- Certificación acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto objeto del acto administrativo.

#### B) OBRAS NUEVA TERMINADA (ACTA FIN DE OBRA/ESCRITA DE DECLARACIÓN):

- Certificación finalización de obra, conforme a la descripción del proyecto.
- Libro del edificio (art. 7 LOE 1999, 9 y 202 LH). En CLM solo se exige para las edificaciones de uso residencial vivienda (art. 2 del Decreto 81/2007, de 19 de junio)
- Régimen de seguros (arts. 19 y 20 de la LOE).
- Eficiencia energética (art. 3 del Real Decreto 390/2021, de 1 de junio).
- Licencia de primera ocupación o utilización. Puede sujetarse al régimen de comunicación previa o declaración responsable, precisándose aportar los documentos que acrediten que la comunicación 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.

### C) AMPLIACIONES DE OBRA DECLARADAS EN CONSTRUCCIÓN:

Quedan sujetas a lo previsto en el apartado 1 en relación con los requisitos para la inscripción de las obras nuevas terminadas.

### D) OBRAS NUEVAS “ANTIGUAS” (art. 52 RD 1093/1997):

Que haya transcurrido el plazo de prescripción de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística (en CLM, 5 años y 8 para actuaciones ilegales en suelo rústico).

- **Que se acredite su antigüedad y descripción:** Mediante certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título.
- **Inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca.**
- **Que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.**

Los Registradores de la Propiedad deben comunicar la inscripción de estas obras al Ayuntamiento y así se hará constar en la inscripción, nota de despacho y en la publicidad formal que expidan.

Supone la obligación del Ayuntamiento de dictar resolución sobre su situación urbanística y reflejarla por nota al margen en el registro, con las limitaciones que imponga. Ante su falta, el Ayuntamiento es responsable frente al adquirente de buena fe con obligación de indemnizarle.

### E) ART. 202 LH (Ley 13/2015):

Constancia en el folio registral de las coordenadas de referenciación geográfica de la superficie ocupada por la edificación. Norma de aplicación a todo tipo de obra terminada y cualquiera que sea el suelo.



## MARCO NORMATIVO APLICABLE:

### **2) NORMA ESPECIAL PARA LA DECLARACIÓN RESPONSABLE O COMUNICACIÓN PREVIA SUSTITUTIVA DE LA LICENCIA DE PRIMERA OCUPACIÓN O UTILIZACIÓN:**

**Art. 11.5 TR Ley del Suelo, en conexión con el art. 28 del mismo texto legal:**

Cuando la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable sujete la primera ocupación o utilización de las edificaciones a un régimen de comunicación previa o de declaración responsable, y de dichos procedimientos resulte que la edificación no cumple los requisitos necesarios para el destino al uso previsto,

- la Administración deberá adoptar las **MEDIDAS NECESARIAS PARA EL CESE** de la ocupación o utilización comunicada.
- Si no adopta dichas medidas en el plazo de **seis meses**, será **RESPONSABLE DE LOS PERJUICIOS** que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales medidas.
- La Administración podrá **REPERCUTIR EN EL SUJETO OBLIGADO** a la presentación de la comunicación previa o declaración responsable el importe de tales perjuicios.

Tanto la práctica de la comunicación previa a la Administración competente como las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que aquella pudiera adoptar en relación con el acto comunicado, deberán hacerse constar en el Registro de la Propiedad, en los términos establecidos por la legislación hipotecaria y por esta ley.



**Reflejo en el art. 159.2, letra b) TRLOTAU**

# LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y COMUNICACIÓN PREVIA: PERSPECTIVA LOCAL Y REGISTRAL

- ASIENTOS REGISTRALES.
- REQUISITOS Y CALIFICACIÓN REGISTRAL.
- ACTOS SUJETOS A DECLARACIÓN RESPONSABLE.
- ACTOS SUJETOS A COMUNICACIÓN PREVIA.
- REVISIÓN ADMINISTRATIVA Y SUS CONSECUENCIAS REGISTRALES
- CONCLUSIONES

## **1) ASIENTOS REGISTRALES CONSECUENCIA DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE:**

Del mismo modo que debe quedar constancia registral de toda licencia urbanística o autorización administrativa, en caso de declaración responsable o comunicación previa también es preciso su reflejo en los asientos registrales dado que estas sustituyen a aquellas en ciertos casos.

La constancia registral tendrá lugar:

- **Bien mediante inscripción, practicada ad hoc, en los casos, por ejemplo, de cambios de uso o utilización.**
- **Bien formando parte de aquellos asientos respecto a los cuales la declaración responsable sea uno de sus elementos conformadores, como ocurre en las inscripciones de obras nuevas (art. 28.1, letra b) TRLSRU).**

Pero, difícilmente la declaración responsable o la comunicación previa tendrán acceso de forma independiente al registro, como operación autónoma, pero si pueden condicionar la validez del acto (una declaración de fin de obra) y, por tanto, su acceso al registro.

**Este será el supuesto normal:**

Que la declaración responsable sustituya, porque así lo permita la normativa urbanísticas de una CCAA y lo regule la ordenanza municipal, a la licencia de primera ocupación o utilización.





## 2) REQUISITOS DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y CALIFICACIÓN REGISTRAL:

Veremos los distintos requisitos desde el punto de vista administrativo/urbanístico y desde la perspectiva registral, teniendo en cuenta que:

- **Estamos ante un supuesto de “autocontrol” por parte del interesado**
- **Está sometido a fiscalización prima facie y ex post por parte de la administración competente.**

### A) MODELO A PRESENTAR:

- **Perspectiva Municipal: ¿Uso de un modelo oficial?:** No será imprescindible, sin perjuicio del deber general de la administración de proporcionarlos (arts. 66.4 LPACAP); y para las declaraciones responsables (art. 69.5 LPACAP). Y la posibilidad de regular (art. 69.6 LPACAP) el uso de modelos específicos para procedimientos concretos (ordenanzas municipales).
  - Aunque se exige presentar documentación concreta (art. 158.2 TRLOTAU), el art. 69.1 LPACAP solo exige al interesado manifestar que dispone de la documentación requerida y que podrá ponerla a disposición de la Administración cuando se le requiera.
  - Ante su falta o insuficiencia (art. 158.3 TRLOTAU), se requerirá al promotor para que subsane las omisiones advertidas y, para ello, es aplicable el plazo de 10 días del art. 68 LPACAP para completarla, bajo pena de entenderle desistido del procedimiento siendo este plazo de 10 días, sin embargo, ampliable.
- **Perspectiva registral:** No compete al registrador valorar si dicha documentación se ha aportado efectivamente o si está completa pues estas cuestiones deberán ser comprobadas por la Administración (art. 158.3 TRLOTAU).

## **B) PRESENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN O COMUNICACIÓN: ACREDITACIÓN ANTE EL REGISTRO.**

- **Perspectiva municipal:** La declaración o comunicación debe presentarse mediante instancia ante el Ayuntamiento competente (art. 158 TRLOTAU) por duplicado, el cual deberá sellar todos los ejemplares presentados.
- **Perspectiva registral:**
  - La declaración deberá incorporarse testimoniada al documento inscribible (art. 28 TRLSRU) o presentarse en diligencia separada; incluso, si es admisible su acceso independiente al registro, se presentará mediante instancia acompañándose el original de la declaración o comunicación (art. 420 RH).
  - El registrador debe comprobar la efectiva presentación de la declaración o comunicación ante el ayuntamiento competente (art. 28 TRLSRU), siendo exigible que en la declaración o comunicación conste estampado el correspondiente el sello de entrada en el registro administrativo, ya sea físico o informático.

## **C) IDENTIFICACIÓN DE LA UBICACIÓN DE LA ACTUACIÓN Y DESCRIPCIÓN:**

Lo exige el art. 158.2, a) TRLOTAU pero, junto con ello y registralmente, resultará imprescindible que se indique la finca o fincas registrales a la que se refiera la declaración, bien por su CRU, bien por sus datos registrales.



## D) IDENTIFICACIÓN DEL PROMOTOR DECLARANTE: ACREDITACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN.

- **Perspectiva municipal:** (art. 158.1 TRLOTAU) exige que la declaración se realice por el promotor de la actuación y, por tanto, es necesario que el promotor este debidamente identificado. No es admisible que venga suscrita por un técnico aunque estos hayan elaborado documentación que se adjunte.
- **Perspectiva registral:** Esta circunstancia es objeto de calificación como lo es que se acredite debidamente, en su caso, la representación del promotor pues, si no pudiera determinarse de la documentación presentada o mediante consulta al Registro Mercantil (persona jurídica), debería exigir el registrador que le fuera convenientemente acreditada (art.9 LH y 51 RH).

## E) DEFINICIÓN SUFICIENTE DE LAS ACTUACIONES A REALIZAR:

- **Perspectiva municipal:** Es necesario indicar la operación para la que se hace la declaración responsable o comunicación y definir sus requisitos o circunstancias, en su caso, para comprobar su encaje en el art. 157 TRLOTAU y así deberá resultar de la documentación aportada (art. 158.2 TRLOTAU).
- **Perspectiva registral:** Bastará que esta circunstancia resulte del documento presentado o se haya realizado una declaración sucinta en la propia declaración que no ofrezca dudas.

Y ello porque hay que calificar si el acto está o no sujeto al régimen de declaración responsable y guarda relación, como suele ocurrir, con el acto al que complementa.



## F) COMPUTO DEL PLAZO PARA QUE PUEDA INICIARSE LA CORRESPONDIENTE ACTIVIDAD:

Aspecto que puede generar cierta controversia. Veremos la normativa específica aplicable a este tema y las cuestiones que suscita su interpretación:

### NORMATIVA ESPECÍFICA:

- **Perspectiva municipal:**

- **Art. 158.2 TRLOTAU:** *Sin perjuicio de lo establecido en el planeamiento y en las correspondientes Ordenanzas Municipales, la solicitud deberá efectuarse, al menos, con quince días de antelación a la fecha en la que se pretenda dar inicio a la actividad.*
- **Art. 158.4 TRLOTAU:** *Transcurrido el plazo de quince días, el promotor podrá realizar el acto, ejecutar la operación o desarrollar libremente la actividad.*

- **Perspectiva registral:**

Tomándose en consideración el **art. 28.1 letra b) TRLSRU** cuando es aplicable el régimen de comunicación previa o declaración responsable, es exigible:

- Presentación del documentos que acrediten que la declaración o comunicación ha sido realizada.
- Que han transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad
- Que del Registro no resulte la existencia de resolución obstativa alguna.

## F) COMPUTO DEL PLAZO PARA QUE PUEDA INICIARSE LA CORRESPONDIENTE ACTIVIDAD:

### CUESTIONES CONTROVERTIDAS O INTERPRETABLES:

#### a) Plazo que debe tomarse en consideración:

- **Perspectiva municipal:** El art. 158.2 TRLOTAU, sin perjuicio de lo establecido en el planeamiento y en las correspondientes ordenanzas municipales, exige la presentación de la declaración o comunicación con 15 días de antelación respecto de la fecha en la que se pretenda dar inicio a la realización del acto, operación o actividad, tras los cuales podrá darse libremente inicio a la actividad (art. 158.4 TRLOTAU). Pero el art. 158.5 TRLOTAU concede 20 días hábiles desde la presentación para que el municipio pueda dictar una resolución que deje sin efecto la declaración o suspenda su ejecución.
- **Perspectiva registral:** A los efectos del art. 28 TRLSRU, es discutible si el registrador debe tomar en consideración el plazo de 15 o el de 20 días.
  - En principio, el plazo de 15 días sería aplicable pero no hay que olvidar que el art. 158.2 TRLOTAU lo establece “sin perjuicio de lo establecido en el planeamiento y en las correspondientes Ordenanzas Municipales”; es decir, el plazo de 15 días puede alterarse por decisión municipal.
  - Por el contrario, el plazo de 20 días concedido para (eventualmente) dictar resolución si es un plazo “preestablecido” por la norma e inmutable y puede entenderse que opera como “conditio iuris” de la validez de la declaración responsable junto con su presentación.



**b) Cómo hay que acreditar que ha transcurrido este plazo (arts. 28 TRLSRU y art. 158.2 y 5 TRLOTAU):**

- **Computo del plazo:** La única fecha fehaciente apreciable por el Registrador es la fecha de entrada de la declaración o comunicación en el ayuntamiento competente y que resultará del sello de entrada.
- **Medidas:** Como supuesto de “autocontrol” sometido a una posterior revisión administrativa.
  - Manifestación expresa del promotor en el documento presentado en el registro de que ese plazo ha transcurrido sin que se le haya notificado resolución alguna obstativa por parte del Ayuntamiento respectivo (Art. 48.2, letra b) del RD 1093/1997).
  - Los fedatarios públicos no autoricen el documento que deba contener la declaración hasta que no haya transcurrido dicho plazo, entendiéndose que, en tanto ese plazo no haya transcurrido y así se acredite, el acto no es autorizable ni inscribible.
- **Deficiencias o imprecisiones en la declaración (Art. 158.3 TRLOTAU):** Se requerirá al promotor para que subsane estas deficiencias disponiéndose la interrupción del cómputo del plazo establecido, reiniciándose una vez cumplimentado el requerimiento.

Desde el punto de vista registral, en este caso, será necesario, siguiendo la misma línea argumental, acreditar documentalmente que se ha presentado el documento/s que contengan la subsanación para contar el plazo o reanudar su computo.



c) Interpretación del plazo de 15 días en relación con los establecido en el planeamiento y en las ordenanzas municipales:

- **Perspectiva municipal:** En principio, el plazo de 15 días se podría ampliar o reducir por el planeamiento u ordenanza municipal. Sin embargo, el art. 158.2 TRLOTAU introduce la expresión “al menos”, dando a entender que ese plazo de 15 días no se puede reducir por lo que solo cabría su ampliación y, en este caso, los 20 días del art. 158.4 TRLOTAU contarían desde que finalice el nuevo plazo regulado.
- **Perspectiva registral:** Si el plazo a tomar en consideración, como veíamos, fuera el de 15 días del art. 158.2 TRLOTAU, sería preciso acreditar cual es ese plazo regulado con el problema de que se pueda suspender la práctica de la inscripción, calificando la necesidad de que el ayuntamiento competente acredite, previamente, si ha regulado o no dicho plazo en términos distintos al art. 158.2.

d) El plazo de 20 días concedido a la administración por el mismo precepto.

- **Perspectiva municipal:** el art. 158.5 TRLOTAU concede a la administración un plazo de veinte días hábiles contados desde el siguiente a la presentación de la declaración responsable o comunicación para, bien dictar resolución denegando realizar la actuación declarada o comunicada porque esté sujeta a licencia o autorización o por ser contraria a la ordenación territorial y urbanística, o bien ordenar la suspensión cautelar de la ejecución del acto en cuestión.
- **Perspectiva registral:** Este plazo puede ser muy relevante si se considera que actúa de “conditio iuris” y sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 158.5 en cuanto a la consolidación o renuncia.

### 3) ACTOS SUJETOS A DECLARACIÓN RESPONSABLE:

Según la exposición de motivos de la Ley SUMA se da un protagonismo especial a la comunicación previa y la declaración responsable, ampliación de su ámbito de aplicación.

#### IDEA INICIAL:

Hay que tener en cuenta, resumida en la **Resolución DGSJFP de 30 de marzo de 2022**, la doctrina sobre que supuestos pueden verse incluidos dentro del régimen de declaración responsable y cuales no. En esencia:

- El art. 28 TRLSRU exige para la inscripción de la obra nueva: el acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa -la usualmente conocida como licencia de obras-, y la licencia de uso o la correspondiente declaración responsable.
- Pero mientras que esta última puede suplirse por la declaración responsable (art. 11 y 28 TRLSRU), el acto de conformidad, autorización o aprobación administrativa (la licencia de obras) debe ser expreso, sin que quepa una declaración responsable en su lugar.
- La actuación del registrador debe cumplir con el mandato del legislador estatal en cuanto a la exigencia de la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística.
- Compete, al registrador, en el ejercicio de esa función, calificar si el acto queda, por tanto, sujeto o no al régimen de declaración.



## **SUPUESTOS REGULADOS DE DECLARACIÓN RESPONSABLE:**

El art. 157.1 TRLOTAU excluye, expresamente, de este régimen los supuesto incluidos en el art. 165.2 LOTAU, es decir, los actos de construcción, edificación y uso del suelo que afecten a elementos con protección cultural, a la seguridad y salud públicas, que requieran cualquier tipo de autorización ambiental o sean realizados por particulares en dominio público.

Y el régimen de declaración responsable se regula de forma imperativa pues el art. 157 comienza diciendo que “Están sujetas a declaración responsable...”. Y la inclusión de un supuesto o no dentro de este régimen esta sujeto a calificación registral:

- a) **Las obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente en materia de ordenación de la edificación en suelo urbano consolidado.**

Conforme al art. 2 del Código Técnico de la Edificación, aprobado Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, para que pueda considerarse una construcción de sencillez técnica y escasa entidad constructiva, se apreciará que no tengan carácter residencial o público, que se desarrolle en una sola planta, y que no afecte a la seguridad de las personas.

Registralmente, el Registrador carece de medios y/o conocimientos para juzgar dicha circunstancia, que deberá acreditarse por medio de un certificado técnico, por lo que cobra mayor sentido el posterior control de la Administración competente.



- b) Las obras en edificaciones e instalaciones existentes, en suelo urbano consolidado y conformes con la ordenación urbanística, que no alteren los parámetros de ocupación y altura, ni conlleven incrementos en la edificabilidad o el número de viviendas que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente en materia de ordenación de la edificación.

Este supuesto está íntimamente relacionado con el régimen de propiedad horizontal.

- **Inicialmente**, el **art. 53, a) RD 1093/1997** que sujetaba la creación de nuevos pisos a que se acreditara, mediante nueva licencia que se permite mayor número. Se exceptuaban las superficies destinadas a locales comerciales o a garajes, salvo que de la licencia resultase que el número de locales comerciales o de plazas de garaje constituye condición esencial de su concesión.
- **Actualmente**, conforme al nuevo **art. 10.3 b) LPH Ley 49/1960**, se exige licencia o autorización administrativa “en todo caso” para aquellas actuaciones que den lugar a un mayor número de viviendas, pero también la división o segregación de locales, las agregaciones de cualquier elemento privativo o la realización de modificaciones en la estructura y fábrica del edificio.

Por tanto, los cambios de uso de local a vivienda así como las segregaciones y divisiones de viviendas o, incluso de locales, si ello supone un incremento en el número de viviendas existentes, estarán sujetas a licencia. Sin embargo, las segregaciones y divisiones de locales y garajes para dar lugar a otros locales o garajes, podrán ser objeto de declaración responsable y salvo que de la licencia de obras resulte otra cosa.

**¿QUÉ ES UNA CONDICIÓN ESENCIAL DE LICENCIA?**



**c) La ocupación o utilización de las obras del apartado anterior, siempre que las edificaciones e instalaciones se encuentren terminadas y su destino sea conforme a la normativa de aplicación.**

Está relacionado con el apartado anterior (y distinto del siguiente). La denominada licencia de ocupación (para edificios) o utilización (para establecimientos o instalaciones) tiene por objeto acreditar la efectiva aptitud de la construcción ejecutada para el uso o destino previsto (R. DGSJFP 20 marzo de 2020) y esta se puede suplir, como ocurre en el art. 157 TRLOTAU (en relación con art. 11 y 28 TRLSRU) por una declaración responsable.

De este modo, la licencia de primera ocupación o utilización de las obras recogidas en el apartado anterior, están sujetas a la declaración responsable y aunque la obra en sí esté sujeta a la previa obtención de licencia de obras y pudiera dar lugar a más viviendas de las existentes.

**d) La primera ocupación y utilización de nuevas edificaciones, siempre que se encuentren terminadas y su destino sea conforme a la normativa de aplicación y con la licencia de obras concedida, cuando no estén sujetas a licencia previa por una legislación sectorial.**

Es decir, la ocupación o utilización de obras de nueva planta y edificaciones finalizadas, incluidas aquellas que, aun con licencia de obras, finalizaron sin determinarse el uso, o bien entraron en uso sin solicitar licencia de primera ocupación (art. 28 TRLSRU). **Ratifica la necesidad de la licencia de obra.**

El uso debe ser compatible con la normativa y el planeamiento y la licencia de obras previamente concedida y se exceptúan aquellas que exijan licencia conforme a la legislación sectorial.

**e) Las instalaciones para el aprovechamiento de la energía solar mediante captadores térmicos o paneles fotovoltaicos en los siguientes casos:**

- 1) Sobre la cubierta de las edificaciones y otras construcciones auxiliares incluidas las pérgolas de los aparcamientos.
- 2) En los espacios de las parcelas en suelo urbano, no ocupados por edificaciones o construcciones auxiliares, cuando las instalaciones no exceda del cuarenta por ciento de su superficie no edificable.

Raramente accederán al registro de forma aislada, salvo que se integren en una declaración de obra o ampliación de la misma. En otro caso, su acceso al registro no reviste, en principio, problema alguno si bien, en el segundo caso, habrá que comprobarse la superficie ocupada con la relación a la cabida inscrita.

**f) Los puntos de recarga de vehículos eléctricos situados dentro de edificaciones, salvo que pudieran suponer un impacto sobre el patrimonio.**

Del mismo modo, se trata de supuestos que difícilmente accederán al registro.

Otra cosa son los denominados “huertos solares” cuyo soporte jurídico suele ser un derecho de arrendamiento parcial o derecho de superficie y que precisan de aportar las coordenadas gráficas que definen la superficie ocupada.



#### 4) ACTOS SUJETOS A COMUNICACIÓN PREVIA:

Son regulados por el art. 157.2 LOTAU, siendo objeto de comunicación previa cualquier dato identificativo que deba ponerse en su conocimiento para el ejercicio de un derecho y, dentro de ellos, en particular:

a) **Los cambios de titularidad de las licencias y declaraciones responsables.**

De hecho, se prevé su sustitución por el documento público o privado que acredite la transmisión inter vivos o mortis causa de la propiedad o posesión del inmueble, local o solar siempre que en el mismo se identifique suficientemente la licencia transmitida en la comunicación que se realice.

b) **El inicio efectivo de las obras objeto de licencia o declaración responsable en vigor.**

c) **La suspensión de la ejecución de las obras con licencia o declaración responsable en vigor.**

Difícilmente, estos supuestos tendrán acceso al registro de forma independiente.

En el primer supuesto, si podría acceder al registro pero, normalmente, dentro precisamente del documento que acredite la transmisión, si así se acredita.

## 5) LA REVISIÓN ADMINISTRATIVA Y SUS CONSECUENCIAS REGISTRALES:

Es preciso examinar, por un lado, la potestad que tiene la administración para controlar estas declaraciones y comunicaciones previas y como la ejerce y de qué modo esta ha de ponerse en relación con el mundo registral.

### A) REVISIÓN ADMINISTRATIVA:

El municipio ejerce un dobles control en estos casos, teniendo presente la clausula de resposabilidad del art. 11 TRLSRU.

#### ❖ Clausula de control “PRIMA FACIE” (Art. 158.5 TRLOTAU):

- Dentro de los 20 días hábiles siguientes a la presentación de la declaración responsable o comunicación previa el Municipio podrá dictar resolución denegando la actuación o bien, ordenar la suspensión cautelar de la ejecución del acto en cuestión.

Se trata de un primer control que permite a enervar el efecto de la declaración responsable.

- Pero el transcurso del plazo sin que recaiga dicha resolución no supone, sin embargo, la convalidación de la actuación de que se trate ni, en su caso, la renuncia a la posibilidad de ejercitar frente a ella la reacción que en Derecho proceda.
- Y, en cualquier caso, aunque no se dicte aquella resolución, queda incólume la potestad disciplinaria de la administración puesto que el precepto dice que el Municipio “podrá” dictar dicha resolución pero no que deba hacerlo de forma obligatoria.

## ❖ Cláusula de control “EX POST” de la legalidad urbanística (Art. 159 TRLOTAU):

- Pues, en ningún caso se entenderán adquiridas por declaración responsable o comunicación previa facultades en contra de la legislación o el planeamiento urbanístico de aplicación. La ausencia o extralimitación se asimila a las actuaciones sin licencia a todos los efectos, sometiéndolo al mismo régimen de protección de la legalidad y sancionador que el de las obras y usos clandestinos.
- Se exige resolución administrativa expresa, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiere lugar, desde el momento en que se tenga constancia de alguna de las siguientes circunstancias:
  - a) La inexactitud, falsedad u omisión esencial en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable.
  - b) La no presentación ante la Administración competente de la documentación requerida, en su caso, para acreditar el cumplimiento de lo declarado.
  - c) La inobservancia de los requisitos impuestos por la normativa aplicable.
  - d) El incumplimiento de los requisitos necesarios para el uso previsto.
- Si la Administración no adopta las medidas para el cese del acto o uso en el plazo de seis meses, será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales medidas, de conformidad con la legislación básica en materia de suelo.
- Y este segundo control se extiende durante el plazo de prescripción previsto en el TRLOTAU



## ❖ **Cláusula general de responsabilidad en caso de ocupación o utilización (Art. 11.5 TRLSRU):**

- Pues, cuando la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable sujete la primera ocupación o utilización de las edificaciones a un régimen de comunicación previa o de declaración responsable, y de dichos procedimientos no resulte que la edificación cumple los requisitos necesarios para el destino al uso previsto, la Administración queda obligada a adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización comunicada.
- Si no adopta dichas medidas en el plazo de seis meses, será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales medidas.
- La Administración podrá repercutir en el sujeto obligado a la presentación de la comunicación previa o declaración responsable el importe de tales perjuicios.
- Tanto la práctica de la comunicación previa a la Administración competente, como las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que aquella pudiera adoptar en relación con el acto comunicado, deberán hacerse constar en el Registro de la Propiedad, en los términos establecidos por la legislación hipotecaria y por esta ley.

## B) CONSECUENCIAS REGISTRALES DE LA REVISIÓN ADMINISTRATIVA:

Estudiaremos algunas soluciones propuestas por la doctrina (municipalista) y porqué no es posible aplicarlas al ámbito registral para, luego, centrarnos en la posible solución aplicable.

### a) MEDIDAS PROPUESTAS INAPLICABLES:

#### ❖ Las comunicaciones “ad hoc” Ayuntamientos/Registros:

- Es decir, que los municipio comuniquen al registrador competente que una determinada declaración responsable está en periodo de estudio o pendiente de la evacuación de determinados informes para que aquel suspenda la práctica de la inscripción, en tanto no se dicte un pronunciamiento administrativo definitivo sobre la cuestión.
- Este régimen debería ser acordado entre las autoridades municipales y los registradores, puesto que ninguna norma lo impone, no siendo encuadrable en ningún supuesto legal (art. 28.4 TRLSRU, por ejemplo).
- Pero estos planteamientos no son admisibles, pues:
  - Son absolutamente contrarios a la letra y al espíritu de la norma.
  - El efecto final es mediatizar la independencia del Registrador ya que la calificación quedaría supeditada a la interpretación municipal de la legalidad vigente.
  - Se ignora, además, los plazos de 15 días para calificar, la vigencia de 60 días que tiene el asiento de presentación y que solo puede prorrogarse dicho asiento en los casos expresamente previstos.



## ❖ Inaplicación las llamadas “notas marginales de publicidad noticia pura”.

- Parte de la idea de que el Registrador debe practicar las inscripciones o asientos que correspondan en los casos de que el acto esté sujeto al régimen de declaración responsable pero dejando constancia de esta circunstancia mediante la práctica de una nota marginal de las denominadas “de publicidad noticia pura”.
- Esta nota marginales, sin efecto jurídico puro, reflejan una situación de hecho que advierte de alguna circunstancia que puede afectar al ejercicio futuro de un derecho y, en este caso, advertiría a los que consultaran el Registro de que la inscripción se ha realizado en base a una declaración responsable y que, por tanto, estaría pendiente de ulterior control administrativo.
- Pero este sistema, tampoco es viable registralmente:
  - Falta de previsión normativa: Está vedado al Registrador decidir por su cuenta practicar notas marginales de publicidad noticia pura, distintas de las reguladas legalmente.
  - No cumple con los requisitos del art. 74 RD 1093/1997: Al regular las notas marginales de condicionamientos impuestos con motivo de la concesión de las licencias a las que se han pretendido asimilar.
  - Perjuicio a la protección de los terceros de buena fe decidida por el legislador: Pues trata de diluir el efecto buscado por el legislador en orden a propiciar una actuación más diligente por parte de la Administración y enerva de forma violenta la buena fe del adquirente, sorteando la aplicación de lo prevenido en el art. 11 TRLSRU.



## **b) LA DEFENSA DEL INTERÉS PÚBLICO POR LA ADMINISTRACIÓN Y SU CONEXIÓN REGISTRAL:**

### **❖ El control administrativo y la salvaguarda del interés público:**

- La Administración tiene conocimiento de la declaración responsable desde el mismo momento en que se presenta y, desde ese preciso instante, podrá ejercer las actuaciones de control “prima facie” o “ex post”, declarando la imposibilidad de continuar la actuación solicitada o, en su caso, decretar el cese de la ocupación o utilización.
- La falta de resolución en el plazo de 20 días ni convalida la actuación ni implica renuncia alguna por parte de la administración a comprobar el acto. Y, conforme al art. 159 TRLOTAU, en ningún caso se entenderán adquiridas por declaración responsable o comunicación previa facultades en contra de la legislación o el planeamiento urbanístico y en caso de omisión o que se excedan se asimilar a las actuaciones sin licencia.
- Caso de transmitirse la finca, el adquirente estará sometido al principio de subrogación legal establecido en el art. 27 TRLSRU.
- Aunque incumpla el plazo de 6 meses previsto en el art. 11.5 TRLSRU, la administración puede dirigirse contra el sujeto obligado a la presentación de la declaración responsable o al adquirente, por el principio de subrogación real en los deberes urbanísticos.

## ❖ Conexión del control administrativo con el registro:

- El ejercicio del control administrativo y de la resolución dictada **debe tener su reflejo registral a través de la anotación preventiva de disciplina urbanística** que, por un lado, garantiza el buen éxito del procedimiento incoado y, por otro y ahora sí, impedirá surjan terceros adquirentes de buena fe pues no podrán alegar su ignorancia.
- La intención del legislador es que dichas anotaciones **sean obligatorias para la administración**, haciéndoles responsables de las consecuencias por su omisión (arts. 11.5, 65 y 67 TRLSRU).
- Tales anotaciones preventivas están específicamente reguladas en el **Capítulo VII, Arts. 56 y siguientes RD 1093/1997**, de modo que el procedimiento administrativo debe dirigirse contra el titular registral, siendo título hábil para practicarlas (arts. 57 y 59) la certificación expedida por el Secretario de la Administración competente en la que se hagan constar, además de las circunstancias previstas en el art. 2.2, las siguientes:
  1. Fecha del acuerdo y órgano que lo hubiere adoptado.
  2. Que el acuerdo ha sido notificado al titular registral.
  3. El objeto del expediente, su fecha de iniciación y la solicitud expresa de que se tome la anotación.
- Además, la Administración goza la correspondiente potestad sancionadora (arts. 183 y siguientes TRLOTAU) pudiendo dar lugar las cantidades en que se materialicen dichas sanciones a las correspondientes **anotaciones preventivas de embargo (art. 66 RD 1093/1997) e, incluso, exigir responsabilidades penales, civiles o administrativas a las que hubiere lugar (art. 159.2 TRLOTAU).**



## ❖ Problemas derivados de la regulación del control administrativo y su reflejo registral:

Pues, por la regulación que de dicho control hacen los arts. 158 y 159 TRLOTAU, pueden darse varios supuestos que tendrán distinta dinámica en el registro.

Partimos, como ejemplo, de una **declaración de obra nueva** en la que unos de sus requisitos, la licencia de primera ocupación, queda sustituida por la declaración responsable, conforme al art. 28 TRLSRU y art. 157.1, letra d).

Y tenemos en cuenta que:

- Conforme al art. 158.1, la declaración responsable debe presentarse, al menos, con quince días de antelación a la fecha en la que se pretenda dar inicio o ejecutar el acto, operación o actividad. Y que, conforme al apartado 5, transcurrido el plazo de quince días, el promotor podrá realizar el acto, ejecutar la operación o desarrollar libremente la actividad.
- El art. 158.5 concede al municipio la potestad (“podrá”) de que, dentro de los veinte días hábiles siguientes a la presentación de la declaración responsable o comunicación, dicte resolución denegando la posibilidad de realizar la actuación u ordenar la suspensión cautelar de la ejecución del acto en cuestión.
- Y, en cualquier caso y no dictándose resolución en ese plazo, por el art. 159 el municipio puede entrar a valorar dichas actuaciones dentro del plazo de prescripción de la acción urbanística, si perder de vista el art. 11.5 TRLSRU.



## ❖ Problemas derivados de la regulación del control administrativo y su reflejo registral:

Sobre esta base, podemos distinguir tres supuestos en relación con el registro:

- **Qué, sin estar presentada en el registro la declaración de obra nueva, se presente la resolución del Ayuntamiento:**
  - **Si se dictó dentro del plazo de 20 días:** Podría provocar sobre la finca registral una AP, con base al art. 158, siempre que cumpliera con los requisitos exigidos por el art. 57 RD 1093/1997.
  - **Si se dictó fuera del plazo de 20 días:** Podría provocar la práctica de la AP pero su amparo legal ya no estaría bajo el art. 158 sino del 159 TRLOTAU.

El efecto de esa AP sería, en cualquier caso, por el principio de legalidad y prioridad registral, que si con posterioridad se presentase la declaración de obra nueva, esta no pudiese inscribirse en el registro. Lógicamente, esa AP no impediría el acceso de otras operaciones (por ejemplo, una venta) pero el registro si advertiría de una irregularidad urbanística a través de la AP y así constaría en la nota de despacho del título inscrito.

- **Qué, estando inscrita la declaración de obra nueva, se presente la resolución del ayuntamiento:**

En realidad, que la resolución se dicte dentro o fuera del plazo de 20 días sería indiferente dado que el supuesto se reconduciría a la potestad de fiscalización del art. 159 de modo que, siempre que la resolución cumpliera con los requisitos exigidos por el art. 57 RD 1093/1997, causaría una AP que vincularía el futuro de la finca y enervaría el principio de fe pública registral respecto de terceros de buena fe del art. 34 LH.

- **Qué, estando presentada la declaración de obra nueva y dentro del plazo de 15 días de calificación y despacho que tiene el registrador, se presente la resolución del ayuntamiento.**

**Se produce un conflicto entre el principio de legalidad y el de Prioridad:** El documento que accede primero al registro es la declaración de obra nueva que cumple, en principio, con las exigencias del art. 28 TRLSRU, pero, el segundo documento, la resolución dictada por la administración, desvirtúa uno de los elementos necesarios para inscribir la obra nueva, es decir la declaración responsable que sustituye a la licencia de primera ocupación, haciendo que dicha declaración adolezca de un defecto. **Dos opciones:**

- **Dar primacía al principio de Prioridad:** Supondría el despacho de obra nueva y la práctica de la AP a continuación.
- **Dar primacía al principio de legalidad:** De modo que, aunque la declaración de obra ha ganado prioridad, la resolución le priva de eficacia y validez por lo que procedería denegar la inscripción de la declaración de obra por este motivo.

**La solución dependerá de si la resolución se ha dictado dentro del plazo de 20 días del art. 158.**

- **Si se dictó dentro del plazo de 20 días:** Si este plazo se entiende como “conditio iuris”, debería darse primacía al principio de Legalidad y denegar la inscripción de la obra nueva (STS 561/2022, 12 de Julio de 2022 y Resolución DGSJFP de 24 de octubre de 2022).
- **Si se dictó fuera de dicho plazo:** La cuestión se reconduciría a la potestad del art. 159 y entraría en juego el principio de prioridad, inscribiéndose la obra nueva y, a continuación, practicando la AP.



## 6) CONCLUSIONES:

- El establecer un régimen de declaración responsable o comunicación previa **compete a la CCAA dentro de los límites establecidos por la legislación marco estatal** (arts. 11 y 28 TRLSRU) y **el acto expreso de la administración no puede suplirse por este régimen** (licencias de obras).
- Este régimen supone un **importante ejercicio de responsabilidad por parte del ciudadano** pero, al mismo tiempo, **impone a la administración la obligación de ser diligente** en los controles posteriores a la presentación de la declaración, teniendo presente los plazos que regula la normativa; más importantes aun en el caso del art. 158 TRLOTAU si se quiere desvirtuar la actuación amparada por declaración responsable si esta no se ajusta a los supuestos del art. 157 o contradice los art. 158.5.
- Pero, en cualquier caso y aun cuando no se dicte esa resolución, **debe controlarse, igualmente, dentro de la “disciplina urbanística” e instar los procedimiento de restablecimiento de la legalidad infringida**, teniendo en cuenta el régimen de responsabilidad recogido en los arts. 11.5 TRLSRU y 159 TRLOTAU.
- **La declaración responsable difícilmente accederá al registro de forma independiente**; lo hará como elemento o requisito de un acto que si puede acceder al registro, como las obras nuevas (art. 28 TRLSRU) siendo el control administrativo esencial para evitar, en los términos que hemos visto y aun sea discutible, que el acto que contiene una declaración responsable, y aparentemente legal, acceda al registro.
- Y el reflejo registral de esta potestad de control será **la anotación preventiva de disciplina urbanística** en los términos previstos en los arts. 56 y siguientes RD 1097/1997.





# MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN

**Servicios jurídicos de Urbanismo Exm. Ayuntamiento de Talavera de la Reina**

**Sonia Teresa Pérez Pérez (Jefa del servicio)**

**Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España**

**Luis Manuel Benavides Parra (Registrador de Talavera de la Reina)**

