

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

6424 *Resolución de 30 de marzo de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Madrid n.º 11, por la que se suspende la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva.*

En el recurso interpuesto por doña R. S. G., en nombre y representación de la entidad mercantil «Ahorramás, S.A.», contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de Madrid número 11, doña María Belén Merino Espinar, por la que se suspende la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva.

Hechos

I

En escritura otorgada el día 7 de octubre de 2021 ante el notario de Madrid, don José María Mateos Salgado, con el número 5.162 de protocolo, la sociedad «Ahorramás, S.A.» declaró la obra nueva de un edificio destinado a oficinas y comercio.

II

Presentada la referida escritura en el Registro de la Propiedad de Madrid número 11, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Antecedentes de hecho.

Primero Escritura pública otorgada el 07/10/2021 con protocolo n.º 5162/2021 otorgada ante el Notario de Madrid, José María Mateos Salgado fue presentada en este Registro el día 07/10/2021 motivando el asiento 1207 del Diario 66, Entrada 4669/2021, acreditada la preceptiva presentación y pago del impuesto devengado el pasado 24 de octubre de 2021 con nota acreditativa de la presentación acompañada del modelo carta de pago de la autoliquidación del Impuesto.

Segundo Con fecha ocho de noviembre del arto dos mil veintiuno, el documento a que se refiere el apartado anterior ha sido calificado por el Registrador que suscribe en los siguientes términos:

Fundamentos de Derecho.

1. De conformidad con lo dispuesto en la modificación de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, en virtud de ley 1 de octubre de 2020 por la que se modifican sus art 151 y ss en cuanto a los título habilitantes de uso del suelo y edificación, el presente expediente, cuya tramitación se inicia en el año 2019, se ha tramitado y resuelto de acuerdo con la normativa vigente al tiempo de su presentación, mediante procedimiento de Declaración Responsable encomendado a una entidad colaboradora Urbanística, Verificálitás.

Si ello es así, reiterada doctrina de la Dirección General de Registros y del Notariado, resolviendo análogos expedientes tramitados conforme a la Ordenanza de 2014 de Actividades económicas del Ayuntamiento de Madrid amparada por la ley 2/2012 de 12 de junio de dinamización de la actividad comercial de la Comunidad de Madrid, ha tenido ocasión de resolver que en estos expedientes, pese a la normativa autonómica y municipal, resulta necesario para la inscripción de estas declaraciones de obra nueva en el Registro de la Propiedad, con los efectos de toda Inscripción registral, la preceptiva

autorización, aprobación o comprobación de la autoridad municipal competente cuando la construcción requiera proyecto técnico con sujeción a lo dispuesto en la Ley de Ordenación de la edificación de 1999; en aplicación de lo dispuesto en el art 28 TR ley de Suelo aprobado por RD 7/2015 y régimen de competencia exclusiva del Estado para la fijación de los requisitos y régimen de actos a inscribir en el Registro de la Propiedad, art 149 Constitución Española.

Procede aquí reseñar la doctrina de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública en resoluciones de 26 de febrero de 2018 y 18 de septiembre de 2018 a cuyo contenido me remito para evitar reiteraciones, y en base a las que la DG resuelve que la declaración responsable solo puede sustituir a la licencia de uso o actividad, pero no a la licencia de obras, que es requisito necesario para la inscripción de la obra nueva declarada.

Para solventar esta situación la modificación en 2020 de la ley del suelo de la Comunidad de Madrid, ha establecido en su artículo 159 actual un régimen flexible que permite mantener la viabilidad del procedimiento de declaración responsable incluso en expedientes sujetos a la Ley de Ordenación de la Edificación, y a la vez dar cumplimiento a la exigencia establecida en la ley de Suelo estatal de que la inscripción registral de tales expedientes exige la previa autorización, aprobación o conformidad de la Administración municipal competente, conforme a la doctrina citada de la DG.

Según el citado art 159 apartado 3: «Se comprobará la conformidad con la normativa aplicable en el plazo máximo de dos meses desde le presentación de la declaración responsable, o en su caso, desde la presentación de la subsanación de las deficiencias formales... 4. La comprobación de la conformidad de la actuación con la normativa aplicable en los términos antes indicados resultara en la emisión por el Ayuntamiento del correspondiente acto de conformidad cuando ello fuere necesario a los efectos previstos en la legislación que resulte de aplicación. En particular, a los efectos previstos en el art. 28-1 del RD legislativo 7/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.»

Por lo tanto, partiendo de este nuevo régimen normativo, entendiendo que pese al régimen transitorio de la nueva normativa, puede resultar aplicable a supuestos tramitados con la anterior legislación, para la plena eficacia de los actos bajo ella tramitados, bastará con aportar el Acto o Certificado de conformidad emitido por el Ayuntamiento tras la preceptiva comprobación de lo actuado, de conformidad art 169 Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.

2. En el presente expediente, dicho acto de conformidad es imprescindible, no solo desde el punto de vista legal y competencial, sino también desde el punto de vista material, ya que no puede ser cotejada materialmente la conformidad de los datos de superficies declaradas en la escritura y los resultantes de la declaración responsable tramitada, ya que los primeros se refieren a superficies construidas, y los segundos a superficies útiles, tratándose de medidas distintas que no permiten de comparación entre sí, y además que la edificabilidad total declarada excede de la edificabilidad máxima atribuida a la parcela en el Proyecto de Parcelación y que consta recogida en el asiento registral.

Parte dispositiva.

Vistos los artículos citados y demás disposiciones de permanente aplicación:

Doña Belén Merino Espinar, titular del Registro de la Propiedad n.º 11 de Madrid acuerda:

Calificar el documento presentado en los términos que resultan de los Antecedente de Hecho y Fundamentos de Derecho señalados; y suspender en consecuencia el despacho del título hasta la subsanación de los efectos advertidos.

No se practica anotación de suspensión al no haber sido solicitada al mismo tiempo de la presentación.

Esta calificación (...).

El registrador Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por María Belén Merino Espinar registrador/a de Registro Propiedad de Madrid 11 a día ocho de noviembre del dos mil veintiuno.»

III

Solicitada calificación sustitutoria, correspondió la misma a la registradora de la Propiedad de Móstoles número 2, doña Teresa Posada de Grado, quien confirmó la anterior nota de calificación en los siguientes términos:

«(...) Fundamentos de Derecho.

En la presente escritura pública objeto de calificación se declara la obra nueva construida sobre la finca registral 31956 sita en el Registro de la Propiedad de Madrid número 11, y para ello, acompañan como título habilitante las Declaraciones Responsables formuladas por la Entidad "Verificálitás" y acompañadas de los respectivos informes favorables formulados por la misma entidad colaboradora. Si bien, para proceder a inscribir la declaración de obra nueva terminada, resulta necesaria la preceptiva autorización, aprobación o conformidad de la autoridad municipal correspondiente, cuando la construcción requiera de un proyecto técnico conforme a lo dispuesto en el art. 2 de la Ley de Ordenación de la Edificación.

Es necesario señalar, que como ha indicado la D.G.S.J.F.P. en anteriores resoluciones, la Declaración Responsable puede sustituir la licencia de actividad, pero no la licencia de declaración de obra nueva regulada en el art. 28 del T.R.L.S.

Asimismo, la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de 17-7-2001, tras la modificación por la ley 1/2020 de 8 de octubre en el artículo 159.5 señala que "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".

Por todo lo expuesto reitero la calificación efectuada por la Registradora titular del Registro de la Propiedad de Madrid n.º 11, Doña Belén Merino Espinar.

Móstoles, a tres de diciembre de dos mil veintiuno.»

IV

Contra la nota de calificación sustituida, doña R. S. G., en nombre y representación de la entidad mercantil «Ahorramás, S.A.», interpuso recurso el día 11 de enero de 2022 con arreglo a las siguientes alegaciones:

«Hechos

Primero. Escritura pública de declaración de obra nueva construida.

En fecha 7 de octubre de 2021, y ante el Notario de Madrid, Don José María Mateos Delgado, y con el número 5162 de orden de su protocolo, Ahorramás S.A. otorgó la correspondiente escritura de declaración de obra nueva construida de un edificio destinado para usos de oficinas y comercio situado en la calle (...) de Madrid, remitiéndonos al contenido íntegro de la misma en el expresado título (...)

Segundo. De la calificación del registrador de la Propiedad n.º 11 de Madrid.

Presentada la citada escritura de declaración de obra nueva construida de un edificio destinado para usos de oficinas y comercio situado en la calle (...) de Madrid, otorgada

en fecha 7 de octubre de 2021 ante el notario de Madrid, D. José María Mateos Delgado, con el número 5162 de orden de su protocolo para su inscripción en el correspondiente Registro de la Propiedad n.º 11 de Madrid, el registrador procedió a suspender la inscripción solicitada, en virtud de calificación negativa de fecha 8 de Noviembre de 2021 (...) en base a los siguientes Fundamentos de Derecho: (...)

Tercero. Calificación sustitutoria del Registro de la Propiedad n.º 2 de Móstoles.

Calificada negativamente por el Registrador [sic] de la Propiedad n.º 11 de Madrid la inscripción de la mencionada escritura, Ahorramás S.A. solicitó, y conforme con lo dispuesto en el artículo 19 bis de la Ley Hipotecaria ("Si el Registrador califica negativamente el título, sea total o parcialmente, dentro o fuera del plazo a que se refiere el artículo 18 de la Ley, el interesado podrá recurrir ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, o bien instar la aplicación del cuadro de sustituciones previsto en el artículo 275 bis de la Ley"), la calificación sustitutoria, recayendo la misma en el Registro de la Propiedad n.º 2 de Móstoles.

La Registradora de la Propiedad n.º 2 de Móstoles, emitió informe de fecha 3 de diciembre de 2021 en el que acordó confirmar la calificación negativa realizada por la Registradora sustituida en los siguientes términos: (...)

Cuarto. De la nulidad de las Resoluciones de la Dirección General del Registro y del Notariado de fechas 26 de febrero de 2018 y 18 de septiembre de 2018 por los tribunales de Justicia y que han servido de argumento para suspender la calificación por los registradores de la Propiedad.

Recorre el Registrador [sic] de la Propiedad n.º 11 de Madrid, entre sus argumentos jurídicos, a las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fechas 26 de febrero de 2018 y 18 de Septiembre de 2018, a las que también se refiere la registradora sustituta, para suspender la calificación, habiendo sido ambas resoluciones anuladas por los tribunales de justicia, y en idénticos supuestos al caso que nos ocupa, supuestos ya juzgados, y en los que ha sido parte recurrente esta entidad, tal y como se indica a continuación:

1. Supuesto ya juzgado por la Sección Undécima de la Audiencia Provincial Civil de Madrid, Sentencia firme de la Audiencia Provincial de Madrid de 19 de junio de 2.020, donde se anula la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha 26 de Febrero de 2018 y en donde no se cuestiona, y se reconoce suficiente el informe favorable emitido por una entidad colaboradora posterior a la visita de comprobación material para inscribir la obra nueva, y en la misma el Juzgador sentenció que:

«II. Fundamentos jurídicos.

Segundo. La sentencia de instancia desestima la demanda acogiendo las razones de la Resolución de la DGRN y en base a un único argumento cual es que el artículo 28 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 exigiría para la inscripción de las escrituras de declaración de obra nueva la 'aprobación del acto de conformidad, "aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística..." norma estatal que prevalecería en el criterio de instancia sobre la normativa local y autonómica alegada.

El razonamiento desde luego por sí mismo no es suficiente para desestimar la demanda como fácilmente resulta de la mera lectura completa del precepto invocado que excepciona las actuaciones que estén sometidas a un acto de comunicación previa o declaración responsable, sin obviar que es a los Notarios a los que se exige en el artículo que para autorizar escrituras de declaración de obra nueva exijan aquella aportación del acto de autorización administrativa que antes hemos reseñado, de modo que de no aportarse los documentos exigidos no se autorizará la escritura, de forma que cuando el número 2 del artículo 28 antes dicho expresa que para la práctica de la

inscripción de estas escrituras los Registradores de la Propiedad exigirán el cumplimiento de los requisitos del apartado anterior, se está poniendo de relieve que son los mismos requisitos los que ha de tener en cuenta el Notario para autorizar la escritura, y el Registrador para inscribirla. Y ya se observa que el mismo criterio que mantiene la DGRN en su resolución no es asumida por el Notario autorizante de la escritura que nos ocupa (de 29 de junio de 2017, folios 53 y ss) pues se autoriza la misma haciéndose constar que para ejecutar la edificación se 'obtuvo la correspondiente autorización administrativa según (i) Declaración responsable por obra de nueva planta e implantación de actividad de supermercado, cursada por la propiedad con fecha 24 de mayo de 2016; (ii) informe favorable emitido por la entidad Verificálitás S.L. inscrita en el Registro de Entidades Colaboradoras Urbanísticas de la Comunidad de Madrid suscrito con fecha 24 de mayo de 2016, y (iii) Certificado de conformidad y comprobación formal de la declaración responsable inicial, emitido por la Agencia de Actividades del Ayuntamiento de Madrid, con fecha 15 de junio de 2016', dejando el Notario unidos los documentos a la matriz y haciendo constar que con ello "se da cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 28 del texto refundido de la Ley del Suelo...".

La parte aportó en esta instancia y la Sala admitió dos inscripciones de escrituras de declaración de obra nueva de la misma parte y en condiciones como las que nos ocupa...

Desde luego la seguridad jurídica ha de ser un valor esencial del ordenamiento jurídico cuya misión no puede ser otra que garantizar los derechos de los ciudadanos de manera eficaz, y ese sí es el ámbito de decisión de la Sala que ha de valorar si las resoluciones impugnadas han de ser mantenidas o no teniendo en cuenta las alegaciones de la demandante cuya tutela se ha instado a través de la demanda que inicia el procedimiento.

Y la respuesta llegados a este punto ha de ser la de dar la razón a la parte demandante y ahora recurrente pues estándose sin duda ante un hecho controvertido y sometido a interpretación, lo que implica que son posibles varias interpretaciones, la que se acepte no puede en ningún caso provocar la indefensión del administrado o impedirle el ejercicio de sus derechos cuando, cual aquí ocurre la demandante ha actuado en todo momento de acuerdo a la normativa que le era aplicable y conforme a los requerimientos del Ayuntamiento de Madrid, siendo ello adecuado al fin pretendido de inscribir la declaración de obra nueva en el criterio del Notario autorizante de la escritura, y no pudiéndosele exigir la aportación de una licencia cuya necesidad es fruto de la interpretación de la normativa estatal en relación con la autonómica y que se opone a la misma interpretación del Ayuntamiento como entidad que habría de otorgarla, de manera que de este modo se deja al administrado sin posibilidad de ejercer su derecho y sin otro recurso que el de acudir a los tribunales, más cuando consta pues es este un hecho ya alegado en la demanda y no contradicho, pese a no haber admitido la Sala la prueba aportada al efecto, que el ahora apelante habría intentado obtener sin éxito la licencia urbanística para cumplir con el requisito registralmente exigido.

Debe por todo ello estimarse el recurso y la demanda, anulando las resoluciones objeto del proceso y con las consecuencias que son inherentes a ello.

III. Fallamos

Que estimando el recurso interpuesto por la representación procesal de Ahorramos [sic], S.A., contra la sentencia de fecha quince de julio de dos mil diecinueve, revocamos dicha resolución, y por la presente estimando la demanda interpuesta declaramos:

1) Anular la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha 26 de Febrero de 2018 que desestimó el recurso gubernativo interpuesto por Ahorramás S.A. contra la calificación de la Señora Registradora de la Propiedad del Registro número 20 de Madrid, de fecha 4 de Octubre de 2017, que denegó la inscripción de la escritura de declaración de obra nueva de fecha 29 de Junio de 2017

otorgada ante el Notario de Madrid, D. Ignacio Ramos Covarrubias con el número 2.751 de orden de su protocolo.

2) Anular la calificación registral de fecha 4 de octubre de 2017 de la Sra. Registradora de la Propiedad del Registro número 20 de Madrid, Dona María Luis Moreno-Torres Camu [sic], citada en el anterior párrafo.

3) Reconocemos el derecho de la demandante a obtener la inscripción, y por tanto disponemos la inscripción de la escritura de declaración de obra nueva de fecha 29 de junio de 2017 otorgada ante el Notario de Madrid, D. Ignacio Ramos Covarrubias con el número 2.751 de orden de su protocolo, a la compañía mercantil Ahorramás S.A. (...)

2. Supuesto ya juzgado por la Sección Décima de la Audiencia Provincial Civil de Madrid, Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 30 de Septiembre de 2.021, donde se anula la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha 18 de Septiembre de 2018 y en donde, e igualmente no se cuestiona, y se reconoce suficiente el informe favorable emitido por una entidad colaboradora posterior a la visita de comprobación material para inscribir la obra nueva, y en donde el Juzgador sentenció que:

«Fundamentos jurídicos

Segundo. Por la Magistrado de Primera Instancia núm. 100 de Madrid, se dictó sentencia por la que se estima la demanda interpuesta por la representación procesal de Ahorramás, S.A., frente a la Dirección General de Registros y del Notariado y de D. Javier Stampa Piñeiro, y anula la resolución dictada por la DGRN de fecha 18 de septiembre de 2018 en la que se desestimó el recurso gubernativo interpuesto por Ahorramás, S.A. contra la calificación del Registrador de la Propiedad núm. 29 de Madrid, de fecha 21 de mayo de 2018 por la que se denegaba la inscripción de la escritura de declaración de obra nueva. Anula la calificación registral de 21 de mayo de 2018 del Registrador de la Propiedad núm. 29 de Madrid. Y Reconoce el derecho de la demandante a obtener la inscripción en el Registro de la propiedad núm. 29 de Madrid.

Frente a dicha sentencia se alza en apelación la representación procesal de D. Javier Stampa Piñeiro refiriéndose exclusivamente la apelación a la desestimación de la alegada excepción de falta de legitimación pasiva del Registrador de la Propiedad. Solicitando se estime el recurso y se aprecie por la Sala la excepción de falta de legitimación pasiva alegada al contestar a la demanda.

A dicho recurso se opuso la representación procesal de Ahorramás, S.A., sosteniendo la legitimación pasiva del codemandado y solicitando una sentencia desestimatoria del recurso de apelación y confirmatoria de la sentencia de primera instancia.

Frente a dicha sentencia se alza en apelación la Abogacía del Estado alegando como motivos de apelación la incorrecta aplicación del art. 28 del RD. Legislativo 7/2015 de 30 de octubre. Solicitando se estime el recurso y se revoque la sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 100 de Madrid, en lo relativo a la anulación de la resolución de la DGRN.

Respecto a este último recurso, no se formularon escritos de oposición ni por la parte actora ni por el codemandado.

Tercero. Se aceptan los fundamentos de la resolución de primera instancia, en lo que no sean contrarios a los de la presente resolución.

En cuanto al fondo de la cuestión litigiosa considera que procede la inscripción de la escritura de obra nueva al reunir los requisitos necesarios la escritura de obra nueva presentada a la inscripción. Por lo que reconoce la declaración de nulidad de la resolución de la DGRN y de la calificación del registrador.

Cuarto. Entrando a resolver respecto del recurso de apelación interpuesto por el abogado del Estado en nombre de la DGRN, en el mismo se sostiene como motivo de apelación la incorrecta aplicación del art 28 del RD legislativo 7/2015 por el que se

aprueba el texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Considera la parte apelante que la sentencia parte de la excepción al precepto de aquellas actuaciones que se encuentren sometidas a un acto de comunicación previa o declaración responsable. Pero tal excepción estima la parte apelante que resulta de la literalidad del precepto ni de una interpretación sistemática del mismo. Considera que no es aplicable la excepción cuando existe una declaración responsable y se trata de una edificación de nueva planta. Sosteniendo que debe confirmarse la resolución de la DGRN, habiéndose producido esta confirmación en un supuesto semejante por el juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid.

El supuesto de hecho al que se refiere el presente litigio es que la parte actora, pretende la inscripción en el Registro de la Propiedad, de la escritura de obra nueva otorgada el día 23 de marzo de 2018, ante el notario de Madrid, D. Ignacio Ramos Covarrubias bajo el núm. 1081 de su protocolo. La parte actora en el acto del otorgamiento de la escritura, presentó la declaración responsable, como documento habilitante para la ejecución de las obras del Edificio que se iba a destinar a comercio alimentario, en base al art 3 de la Ley 2/2012 de la Comunidad de Madrid, documento que se estimó suficiente por parte del notario para el otorgamiento de la escritura.

Presentada al Registro de la Propiedad núm. 29 de Madrid, por el Registrador se acordó la suspensión de la inscripción en virtud de la calificación negativa, de 21 de mayo de 2018 que es objeto de recurso y del presente litigio. En la que se recoge que «... debe exigirse un acto administrativo municipal expreso de autorización, conformidad o aprobación relativo a la edificación que es objeto de declaración en la escritura presentada.».

Presentado recurso gubernativo por la parte actora ante la Dirección General de Registros y del Notariado, contra la calificación del Registrador de la Propiedad, por dicha Dirección General se rechazó la inscripción y se desestimó el recurso haciendo constar que «exigir un acto administrativo municipal expreso de autorización, conformidad o aprobación relativo a la edificación que es objeto de declaración en la escritura presentada.».

Tras la resolución de la DGRN en un supuesto semejante a la presente resolución de la DGRN de fecha 28 de febrero de 2018, la parte actora solicitó licencia urbanística, del local comercial que pretendía inscribir. Siendo denegada dicha licencia urbanística por estar sometida la actuación al régimen de declaración responsable de conformidad con el art 14.2 de la Ordenanza para la Apertura de la Actividades Económicas en la ciudad de Madrid.

El único motivo de apelación reprocha a la sentencia de primera instancia la infracción del art 28 de del RDL 7/2015 que establece «1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.

Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos:

- a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y
- b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente, salvo que la legislación urbanística sujetase tales actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable, en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por 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.

2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los Registradores de la Propiedad exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior.

3. En aquellos casos en los que la descripción de la obra terminada no coincida con la que conste en el Registro de la Propiedad, por haberse producido modificaciones en el proyecto, la constancia registral de la terminación de la obra se producirá mediante un asiento de inscripción, cuya extensión quedará sujeta a lo previsto en el apartado 1 en relación con los requisitos para la inscripción de las obras nuevas terminadas.

4. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se regirá por el siguiente procedimiento:

a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de 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. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

b) Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación.

c) Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario.

La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.»

El anterior precepto establece que los notarios son los que en primer lugar deben hacer el control de que existe un acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística. Este control del cumplimiento de los requisitos se otorga también a los Registradores en el momento de la inscripción, a tenor de lo recogido en el núm. 2 del precepto.

En el presente caso, el notario autorizante de la escritura de obra nueva que se pretende inscribir, hace constar que se une a la matriz de la escritura copia de la declaración responsable inicial emitida por la Agencia de Gestión de Licencias de la Agencia de Actividades del Ayuntamiento de Madrid, corroborando el informe favorable emitido por la entidad Veiricálitás [sic] S.L, por lo que considera cumplido con tales documentos, los requisitos del art 28 del texto Refundido de la Ley del Suelo. Pg. 14 de la escritura de obra nueva.

Es el Registrador y la DGRN quienes discrepan de la interpretación dada por el notario y consideran que el requisito no se puede entender cumplido con la declaración responsable y es necesaria un acto administrativo municipal expreso de autorización.

La cuestión a determinar en esta alzada es si, el requisito exigido en el apartado primero del art 28 debe entenderse cumplido con la aportación de la declaración responsable, o si por el contrario, es necesario un acto administrativo expreso como interpreta la demandada apelante.

La declaración responsable está regulada en el art artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Que expresamente dice «1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste 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 período 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.».

Entiende la Sala que no se discute que la normativa autonómica de Madrid, en su Ley 2/2012, permite iniciar la ejecución de obra y el ejercicio de la actividad únicamente con la simple presentación de la declaración responsable, entre otros documentos. Constando que se ha cumplido tal requisito por parte de la entidad actora, y ante la imposibilidad de obtener una resolución mediante un acto administrativo expreso, por el criterio seguido por el Excmo. Ayuntamiento de Madrid recogido en el doc. 5 de la demanda, y dada la discrepancia de interpretaciones a que da lugar, el notario entiende cumplido los requisitos y por el contrario el Registrador y la DGRN no considera cumplido los requisitos; entendemos que en aras al principio de seguridad jurídica, debe considerarse cumplido el requisitos no puede perjudicar al administrado, que pretende inscribir su derecho, la falta de coordinación de la legislación estatal y la autonómica.

En este mismo sentido se ha pronunciado la sección 11 de esta Audiencia Provincial en su sentencia de fecha 19 de junio de 2020 que estimaba en aquel caso el recurso, en un supuesto semejante al presente en el que se decía «la respuesta llegados a este punto ha de ser la de dar la razón a la parte demandante y ahora recurrente pues estándose sin duda ante un hecho controvertido y sometido a interpretación, lo que implica que son posibles varias interpretaciones, la que se acepte no puede en ningún caso provocar la indefensión del administrado o impedirle el ejercicio de sus derechos cuando, cual aquí ocurre la demandante ha actuado en todo momento de acuerdo a la normativa que le era aplicable y conforme a los requerimientos del Ayuntamiento de Madrid, siendo ello adecuado al fin pretendido de inscribir la declaración de obra nueva en el criterio del Notario autorizante de la escritura, y no pudiéndosele exigir la aportación de una licencia cuya necesidad es fruto de la interpretación de la normativa estatal en relación con la autonómica y que se opone a la misma interpretación del Ayuntamiento como entidad que habría de otorgarla, de manera que de este modo se

deja al administrado sin posibilidad de ejercer su derecho y sin otro recurso que el de acudir a los tribunales, más cuando consta pues es este un hecho ya alegado en la demanda y no contradicho, pese a no haber admitido la Sala la prueba aportada al efecto, que el ahora apelante habría intentado obtener sin éxito la licencia urbanística para cumplir con el requisito registralmente exigido.»

En consecuencia, entiende la Sala, que la sentencia no vulnera el art 28 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, RDL 7/2015, y por tanto, el recurso debe ser desestimado y confirmado la sentencia de primera instancia.

Fallo:

Que, con desestimación del recursos de apelación interpuestos por la representación procesal de D. Javier Stampa Piñeiro y el abogado del Estado en nombre y representación de la Dirección General de los Registros y del Notariado, frente a la sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 100 de Madrid, el 6 de octubre de 2020, en los autos a que el presente rollo se contrae, debemos confirmar y confirmamos la resolución indicada con imposición a la partes apelantes las costas procesales causadas en esta alzada (...)

Además de lo anterior, y a mayor abundamiento, reseñar que idéntico supuesto al caso que nos ocupa, sí ha sido objeto de inscripción por el Registrador de la Propiedad n.º 15 de Madrid: escritura de declaración de obra nueva construida (calle [...] de Madrid), otorgada en fecha 16 de octubre de 2020 ante el Notario de Madrid, D. Ignacio Ramos Covarrubias con el número 2914 de orden de su protocolo.

Disparidad de criterio que no deja sino entrever la inseguridad jurídica e indefensión que provoca la interpretación «personal» que de la normativa están llevando a cabo los registradores de la propiedad.

A los anteriores hechos, le son de aplicación los siguientes

Fundamentos de Derecho.

Primero: de la normativa vigente aplicable.

Según refiere la Disposición Transitoria única, apartado 1, de la Ley 1/2020, de 8 de octubre de 2020, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de Julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid, «1. Los procedimientos de solicitud de licencia urbanística y de declaraciones responsables urbanísticas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se tramitarán y resolverán de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su presentación», lo que determina en el caso que nos ocupa, y habiéndose ya tramitado el procedimiento mediante la correspondiente declaración responsable, la no aplicación del artículo 159.5, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, tras la modificación operada por la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística.

No es por tanto de aplicación al caso que nos ocupa el artículo 159.5 citado, y por tanto no es necesaria la comprobación de la conformidad de la actuación con la normativa aplicable ni 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.

No obstante lo anterior, y descartada la aplicación del nuevo artículo 159 de la Ley del Suelo, el registrador suspende la inscripción del documento calificado hasta tanto no se aporte «el acto de conformidad» emitido por el Ayuntamiento de Madrid, aplicando la modificación operada por la Ley 1/2020, de 8 de Octubre de 2020, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística, y solicitando un requisito para la inscripción de la

escritura de final de obra objeto de calificación que no se contempla por la normativa que era de aplicación.

Indicar además que esta entidad ha llevado a cabo los controles administrativos preceptivos por la normativa de aplicación, tanto previos como posteriores a la declaración responsable presentada según la norma y a través de una entidad gestora tal y como permite la normativa del Ayuntamiento de Madrid, documentación, que está en todo caso sujeta a control por parte del Ayuntamiento de Madrid, y que son los siguientes:

1. Declaración responsable para Actividades Económicas, con fecha de registro de entrada n.º 2019/1317140 en el Ayuntamiento de Madrid, el 5 de diciembre de 2019 (edificio supermercado de alimentación).

2. Declaración responsable para Actividades Económicas, con fecha de registro de entrada n.º 2019/1317178 en el Ayuntamiento de Madrid, el 5 de Diciembre de 2019 (edificio destinado a oficinas).

3. Informe favorable de declaración responsable (1061019002510), de fecha 21 de noviembre de 2019, emitido por la Entidad Colaboradora Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, Verificálitás S.L. (edificio destinado a oficina).

4. Informe favorable de declaración responsable (1061019010769), de fecha 4 de diciembre de 2019, emitido por la Entidad Colaboradora Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, Verificálitás S.L. (edificio destinado a supermercado).

5. Certificado de conformidad comprobación formal declaración responsable 1061019002510, con fecha de registro de entrada en el Ayuntamiento de Madrid el 5 de diciembre de 2019, emitido por la Entidad Colaboradora Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, Verificálitás S.L. (edificio destinado a oficina).

6. Certificado de conformidad comprobación formal declaración responsable 1061019010769, con fecha de registro de entrada en el Ayuntamiento de Madrid el 5 de diciembre de 2019, emitido por la Entidad Colaboradora Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, Verificálitás S.L. (edificio destinado a supermercado).

7. Acta de visita de comprobación material y certificado de conformidad de fecha 27 de septiembre de 2021 emitida por la Entidad Colaboradora Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, Verificálitás S.L., declaración responsable 1061019002510 (edificio destinado a oficina).

8. Acta de visita de comprobación material y certificado de conformidad de fecha 10 de agosto de 2021 emitida por la Entidad Colaboradora Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, Verificálitás S.L., declaración responsable 1061019010769 (edificio destinado a supermercado).

De la normativa que se indica a continuación, la cual resulta de aplicación al caso que nos ocupa, en ninguno de ellas se requiere como requisito para la inscripción de una obra nueva que expresamente el Ayuntamiento de Madrid emita un acto de conformidad posterior, así:

1.º El 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, en su artículo 28.1.

Artículo 28. *Declaración de obra nueva.*

1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.

Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta

conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos:

- a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y
- b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente, salvo que la legislación urbanística sujetase tales actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable, en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por 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.

2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los Registradores de la Propiedad exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior.

Es a los Notarios a los que se les exige en el artículo que para autorizar escrituras de declaración de obra nueva que exijan a la parte que se aporte toda la documentación que en el mismo se indica, de modo que, de no aportarse los citados documentos, no se autorizaría la escritura; siendo los mismos requisitos los que ha de tener en cuenta el Notario para autorizar la escritura y el Registrador para inscribirla. La escritura se autorizó, y por tanto se dio debido cumplimiento a los requisitos exigidos en citado artículo, y que se corresponden, entre otros, con la documentación enumerada del 1 al 6 en el apartado anterior.

2.º Ley 2/2012 de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid:

Artículo 5. *Sujeción al régimen general de control.*

La presentación de la declaración responsable, o de la comunicación previa, con el consiguiente efecto de habilitación a partir de ese momento para el ejercicio material de la actividad comercial, no prejuzgará en modo alguno la situación y efectivo acomodo de las condiciones del establecimiento a la normativa aplicable, ni limitará el ejercicio de las potestades administrativas, de comprobación, inspección, sanción, y en general de control que a la administración en cualquier orden, estatal, autonómico o local, le estén atribuidas por el ordenamiento sectorial aplicable en cada caso.

En el marco de sus competencias, se habilita a las entidades locales a regular el procedimiento de comprobación posterior de los elementos y circunstancias puestas de manifiesto por el interesado a través de la declaración responsable o de la comunicación previa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71.bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Este artículo, al que hace también referencia el registrador en su calificación, habilita a los Ayuntamientos a regular el procedimiento de comprobación posterior de los elementos y circunstancias puestas de manifiesto por el interesado a través de la declaración responsable o de la comunicación previa, lo que ha hecho el Ayuntamiento de Madrid a través de la publicación y entrada en vigor de la Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid, permitiendo que el procedimiento sea llevado a cabo por entidades colaboradoras, con cobertura legal por tanto, y que se indica a continuación:

3.º Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid, de 28 de febrero de 2014.

La citada ordenanza en su exposición de motivos, indica que la consecuencia inmediata de la misma «es la alteración del sistema de comprobación y control

tradicional, que pasamos de un control ex ante a un control posterior una vez que ya se está desarrollando la actividad económica. Nos encontramos por tanto ante un cambio de mentalidad que afecta no solo al ciudadano sino también a la Administración, que se va a ver obligada a invertir su actuación y centrar los esfuerzos en las actuaciones de comprobación e inspección y no en la remoción de límites establecidos con carácter previo. Hay que limitar la intervención pública a priori e incrementar la confianza en los ciudadanos, resulta necesario profundizar en nuevas formas de control, una auténtica innovación en el ámbito del derecho administrativo tradicionalmente acostumbrado a intervenir con carácter previo».

Por otro lado, indica que en el marco de la normativa estatal y autonómica, la Ordenanza regula a nivel municipal la colaboración de entidades privadas en la gestión urbanística. El Estado en la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, se refiere expresamente a la posibilidad de recurrir a la colaboración privada de entidades de valoración, comprobación y control, a través de las cuales podrá gestionarse la totalidad o una parte de la actividad de comprobación. La citada Ley configura las entidades colaboradoras como entes de carácter voluntario, determinando que los interesados podrán libremente hacer uso o no de los servicios de esas entidades. En consonancia con esta regulación, la Ordenanza diseña un sistema de colaboración a través de entidades privadas sujeto a elección del interesado, quien libremente podrá decidir si desea gestionar su solicitud directamente ante el Ayuntamiento de Madrid o bien acudir a una entidad colaboradora urbanística. La Ordenanza define las entidades colaboradoras como entidades de carácter técnico con personalidad jurídica propia, debidamente homologadas y autorizadas para el desempeño adecuado de las funciones de verificación, inspección y control que determina la Ordenanza. La Comunidad de Madrid en la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, ya las define en esos términos, y atribuye las competencias sobre su homologación y registro a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio.

Por tanto, y en virtud de la citada Ordenanza, es el Ayuntamiento el que establece esta colaboración con las entidades colaboradoras, y con carácter opcional para el interesado, regulando aquellos aspectos que la legislación estatal y autonómica definen como propiamente municipales, tales como los requisitos de autorización, el procedimiento a seguir por cada entidad colaboradora en el ejercicio de sus funciones y el valor y eficacia de los informes o dictámenes emitidos.

Ahorramás S.A., y en este caso, se ha dirigido a Verificálitás S.L., entidad colaboradora de su elección, debidamente autorizada, aportando su declaración responsable, según el modelo aprobado por el Ayuntamiento de Madrid, acompañada de los documentos y requisitos indicados en la Ordenanza, y que fueron presentados en el Registro del Ayuntamiento de Madrid, junto con la documentación debidamente digitalizada y diligenciada, produciendo sus efectos desde la entrada en el Registro; realizada la comprobación formal, y siendo favorable se emitió el correspondiente certificado de conformidad conforme con la normativa por el que se acredita el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa aplicable para la realización de las actuaciones urbanísticas solicitadas; certificado de conformidad que se equipara a los emitidos por los técnicos municipales, según dispone el artículo 24.1 de la Ordenanza, «las certificaciones, informes, actas y dictámenes emitidos por las entidades colaboradoras cuando sean favorables, tendrán efectos equiparables a los emitidos por los servicios técnicos municipales. En cualquier caso y momento de tramitación, a instancia de cualquier interesado o del Ayuntamiento, los servicios municipales podrán emitir nuevo informe técnico y/o jurídico motivado, que prevalecerá sobre el de las entidades colaboradoras».

El hecho de que esta entidad opte por una declaración responsable a través de una entidad de colaboradora urbanística en vez de tramitarse directamente por el Ayuntamiento, sin que de ello pueda derivarse tratamiento diferenciado alguno por parte del Ayuntamiento, no puede mermar sus derechos ni generar indefensión, ni serle exigidos otros requisitos que no sean los previstos en la ordenanza; máxime cuando

dicha opción ha sido establecida en la norma por el propio Ayuntamiento, se regulan sus requisitos y condiciones, su sujeción y obligación a realizar todas las actuaciones de verificación y control para las que estén acreditadas en los plazos establecidos y expedir los certificados de conformidad, actas e informes dentro de los plazos establecidos y con el contenido, formato y soporte que se determinen por el Área de Gobierno u Organismo competente del Ayuntamiento de Madrid.

En conclusión, la interpretación efectuada en la calificación impugnada resulta errónea, dicho sea en estricto sentido de defensa, por cuanto la Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid, de 28 de Febrero de 2014, y del tenor literal de dichos artículos no se establece la exigibilidad de un acto de conformidad expreso dictado por el Ayuntamiento de Madrid, habiendo regulado y permitido que dichos actos sean llevados a cabo por las entidades gestoras urbanísticas. En consecuencia, interpretar que resultaría de aplicación ese requisito (acto de conformidad expreso dictado por el Ayuntamiento de Madrid) establecido y contemplado en la modificación de la Ley del suelo, que como se ha indicado no es de aplicación, además de ser contrario al ordenamiento, dejaría vacío de contenido la citada Ordenanza, lo cual también sería contrario al propio espíritu de dicha norma, conforme indica su exposición de motivos, insistiendo en el hecho de que esta entidad ha llevado a cabo no solo controles administrativos previos sino también posteriores (certificado conformidad).

Conforme con todo lo anteriormente expuesto y así resulta acreditado, la escritura de declaración de obra nueva construida de fecha 7 de octubre de 2021, otorgada ante el Notario de Madrid, Don José María Mateos Salgado con el número 5.163 de orden de su protocolo, ha de inscribirse en el Registro de la Propiedad».

V

La registradora de la Propiedad de Madrid número 11 emitió informe ratificándose en su calificación y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 202 de la Ley Hipotecaria; 11 y 28.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; 45 y 46 del 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; la disposición adicional segunda de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid y su artículo 159.5, tras la modificación operada por la Ley 1/2020, de 8 de octubre de 2020, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística, así como la disposición transitoria única, apartado 1, de esta última; los artículos 2 y 3 y la disposición final décima Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios; los artículos 2, 2 bis y 3 de la Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid; la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid aprobada por el Pleno del Ayuntamiento, el día 28 de febrero de 2014; los artículos 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; las Sentencias del Tribunal Constitucional número 61/1997, de 20 de marzo, 79/2017, de 22 de junio, y 143/2017, de 14 de diciembre; las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 17 de febrero de 2011, 18 de noviembre de 2015, 27 de abril y 18 de mayo de 2016 y 14 de junio y 31 de octubre de 2017; las sentencias de la Sección Undécima y de la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Madrid de 19 de junio de 2020 y 30 de septiembre de 2021, respectivamente; y fundamentos de las

Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 26 de febrero y 18 de septiembre de 2018, anuladas por las citadas sentencias de la Audiencia Provincial de Madrid.

1. Debe decidirse en el presente expediente si es o no inscribible la escritura de declaración de obra nueva de un edificio destinado a oficinas y comercio sito en Madrid en la que se acompañan los siguientes documentos:

«1. Declaración responsable para Actividades Económicas, con fecha de registro de entrada n.º 2019/1317140 en el Ayuntamiento de Madrid, el 5 de diciembre de 2019 (edificio supermercado de alimentación).

2. Declaración responsable para Actividades Económicas, con fecha de registro de entrada n.º 2019/1317178 en el Ayuntamiento de Madrid, el 5 de diciembre de 2019 (edificio destinado a oficinas).

3. Informe favorable de declaración responsable (1061019002510), de fecha 21 de noviembre de 2019, emitido por la Entidad Colaboradora Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, Verificalitas S.L. (edificio destinado a oficina).

4. Informe favorable de declaración responsable (1061019010769), de fecha 4 de diciembre de 2019, emitido por la Entidad Colaboradora Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, Verificalitas S.L. (edificio destinado a supermercado).

5. Certificado de conformidad de comprobación formal de la declaración responsable 1061019002510, con fecha de registro de entrada en el Ayuntamiento de Madrid el 5 de diciembre de 2019, emitido por la Entidad Colaboradora Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, Verificalitas S.L. (edificio destinado a oficina).

6. Certificado de conformidad de comprobación formal de la declaración responsable 1061019010769, con fecha de registro de entrada en el Ayuntamiento de Madrid el 5 de diciembre de 2019, emitido por la Entidad Colaboradora Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, Verificalitas S.L. (edificio destinado a supermercado).

7. Acta de visita de comprobación material y certificado de conformidad de fecha 27 de septiembre de 2021 emitida por la Entidad Colaboradora Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, Verificalitas S.L., declaración responsable 1061019002510 (edificio destinado a oficina).

8. Acta de visita de comprobación material y certificado de conformidad de fecha 10 de agosto de 2021 emitida por la Entidad Colaboradora Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, Verificalitas S.L., declaración responsable 1061019010769 (edificio destinado a supermercado)».

La registradora suspende la inscripción por entender que falta un acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa, no siendo suficiente con las declaraciones responsables y los informes favorables que se acompañan. Como señala en su nota de calificación, éstos sólo pueden sustituir a la licencia de uso o actividad, pero no a la licencia de obras, que es también requisito necesario para la inscripción de la obra nueva declarada, de acuerdo con el artículo 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Ello de conformidad con el artículo 149 de la Constitución Española y el régimen de competencia exclusiva del Estado para la fijación de los requisitos y régimen de actos a inscribir en el Registro de la Propiedad. En este caso, se exige además su presentación para cotejar la conformidad de las superficies declaradas en la escritura y las resultantes de la declaración responsable tramitada, así como si la edificabilidad total declarada excede de la edificabilidad máxima atribuida a la parcela en el correspondiente proyecto de parcelación.

La anterior calificación fue confirmada por la registradora sustituta.

2. Para resolver el presente recurso, conviene hacer un previo análisis de la normativa aplicable al supuesto, partiendo del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas recogido en nuestra Constitución en sus artículos 148 y 149, del que se desprende que corresponde a la legislación estatal, con carácter exclusivo, la regulación de los registros e instrumentos públicos, lo que

comprende la fijación de los requisitos necesarios para que un acto pueda acceder al Registro de la Propiedad.

Entre otros, la legislación estatal exige dos requisitos distintos entre sí, que deben concurrir cumulativamente en la inscripción de una obra nueva y que deben verificar tanto el notario al autorizar la escritura como el registrador al practicar la inscripción: a) el acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa -la usualmente conocida como licencia de obras-, y b) la licencia de uso o la correspondiente declaración responsable.

Estos requisitos resultan de los artículos 11 y 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. En concreto, el citado artículo 28 dispone en sus dos primeros párrafos: «1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo. Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos: a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente, salvo que la legislación urbanística sujetase tales actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable, en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por 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. 2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los Registradores de la Propiedad exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior».

Por tanto, resulta indubitado que para inscribir una obra nueva en el Registro de la Propiedad debe acompañarse el acto de conformidad, autorización o aprobación administrativa que exige el artículo 28 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. De la literalidad de dicho precepto, resulta que el acto de la Administración debe ser expreso, sin que quepa una declaración responsable en su lugar.

3. Como se ha señalado, otro requisito distinto del anterior, según resulta de la propia Ley y de reiterada doctrina de este Centro Directivo, es la licencia de uso o de primera ocupación que también se exige para practicar la inscripción y que, como prevé el citado artículo 28, sí puede ser sustituida por una declaración responsable si así lo admite la legislación aplicable.

En este caso, la legislación aplicable es la de la Comunidad Autónoma de Madrid, que regula un régimen de declaración responsable para el inicio de actividades económicas que viene a sustituir a la licencia de uso. Pero esa declaración no excluye la necesidad de que también haya un expreso acto de conformidad, autorización o aprobación administrativa para inscribir la obra en el Registro, por exigencia del artículo 28 de la Ley del Suelo.

Así, en concreto, los artículos 14 y 25 de la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas de Madrid de 28 de febrero de 2014, prevén el régimen de declaración responsable como único procedimiento normado para la obtención de los permisos necesarios para la implantación de una actividad económica, incluso cuando incluyan obras de construcción que exijan proyecto técnico de conformidad artículo 2.2 Ley de Ordenación de la Edificación, siempre que se trata de actividades incluidas en el

ámbito de la Ley 2/2012 de Dinamización Comercial, esto es, actividades de comercio minorista y oficinas. Sin embargo, su artículo 19 establece la necesidad de comprobación material de las obras ejecutadas. El acta de comprobación material favorable, como acto de conformidad, daría cumplimiento como título habilitante al requisito exigido en el artículo 28 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana para la inscripción registral.

Ahora bien, ese acta de comprobación material favorable, no puede entenderse sustituible por el certificado de conformidad emitido por la Entidad Urbanística Colaboradora del Ayuntamiento que ha tramitado la declaración responsable, ya que si bien el artículo 7.3 de la Ordenanza Municipal establece que las certificaciones, informes, actas y dictámenes emitidos por las entidades colaboradoras, cuando sean favorables, tendrán efectos equiparables a los emitidos por los servicios técnicos municipales; a continuación establece que «en cualquier caso y momento de la tramitación, a instancia de cualquier interesado o del Ayuntamiento, los servicios municipales podrán emitir nuevo informe técnico y/o jurídico motivado, que prevalecerá sobre el de las entidades colaboradoras». De igual modo, declarada la ineficacia de la declaración responsable la misma supone su pérdida de validez, aunque cuente con el certificado de conformidad de una entidad colaboradora -cfr. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 18 de noviembre de 2020-.

Ello nos lleva a concluir que los certificados emitidos por las entidades colaboradoras no son definitivos, sino que están sometidos a control y revisión en cualquier momento por el propio Ayuntamiento a su propia instancia, por lo que para dar cumplimiento al artículo 28 de la Ley de Suelo será necesario un acto de conformidad del Ayuntamiento.

Aunque el procedimiento del caso aquí discutido se tramitó antes de la entrada en vigor de la modificación operada en la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de 17 de julio de 2001 por la Ley 1/2020 de 8 de octubre, rigiéndose, por tanto, por la normativa vigente en ese momento (véase su disposición transitoria única), no hay duda de que esta interpretación puede ampararse asimismo en la redacción del artículo 159.5 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid tras la referida reforma, que dispone que «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 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».

4. Finalmente, dada su importancia para la resolución del presente recurso, procede analizar el régimen competencial en sede del control urbanístico de las obras de edificación y su relación con el control de legalidad del registrador cuando las mismas han de acceder al Registro de la Propiedad.

Conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional número 143/2017 -cfr. el fundamento jurídico 21- el Estado, sobre la base del artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, que le atribuye la competencia para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, puede imponer «que exista una intervención administrativa de conformidad, aprobación o autorización que habrá de ser establecida por la legislación autonómica». El Tribunal Constitucional identifica esa exigencia de la normativa estatal como «una norma de funcionamiento que disciplina la actuación de las entidades locales, incidiendo directamente en los derechos de los particulares y en la forma de ejercitarlos, y por tanto, en su tratamiento común por las Administraciones Públicas». Norma que presenta un claro contenido básico puesto que «establece un mínimo común, justificado por la complejidad técnica del uso y los valores a proteger -salud, seguridad y bienestar de los ciudadanos- dejando margen a las Comunidades Autónomas para establecer, en función del tipo de edificación de que se trate, cuál de las formas de intervención resultará preceptiva».

Como ha señalado la doctrina, es cierto que el legislador estatal no ha incorporado en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana una enumeración positiva de los supuestos sometidos a declaración responsable, como mecanismo para

el aseguramiento de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad ex artículo 149.1.11.^a de la Constitución Española, al carecer de competencia para ello. Pero sí incorpora una delimitación negativa de los mismos, al establecer determinados supuestos donde se requiere de forma necesaria la tramitación del procedimiento de otorgamiento de licencia, conformidad o autorización, respecto del que establece el sentido negativo del silencio -cfr. artículo 11.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana-. Esto supone para las Comunidades Autónomas un límite infranqueable de supuestos que necesariamente deben estar articulados sobre la figura de control ex ante justificado en razones como la seguridad, salubridad, ambientales o en la afección a intereses de terceros.

Desde el punto de vista registral -cfr. artículo 149.1.8.^a de la Constitución Española y Sentencia del Tribunal Constitucional número 61/1997, de 20 de marzo- también es el Estado el competente para regular los requisitos que en su función calificadora debe exigir el registrador para inscribir actos de naturaleza urbanística siempre que tal regulación se apoye en los correspondientes títulos competenciales materiales. Es decir, el legislador estatal no puede imponer requisitos de acceso al Registro de la Propiedad que supongan formas de intervención administrativa no previstas por la legislación urbanística autonómica si tal intervención no se basa en otros títulos competenciales estatales.

En el caso de las obras de edificación, como se ha expuesto, se trata de uno de los supuestos que, con carácter básico, el legislador estatal determina sujetos necesariamente a un acto expreso de autorización, conformidad o aprobación administrativa siendo la respectiva legislación autonómica a la que corresponde concretar esa forma de intervención que será tramitada y resuelta por los órganos municipales competentes.

La actuación del registrador, por tanto, queda limitada a cumplir 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, así como la certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.

Respecto a las eventuales conflictos interpretativos que pudieren darse entre normas estatales y autonómicas, conviene recordar que este Centro Directivo -cfr. Resolución de 19 de abril de 2006, de la Dirección General de los Registros y del Notariado- ha señalado que en el procedimiento registral el registrador no puede ejercer su función pública como si de un juez se tratara -no adopta la posición o función de un juez- pues no sólo el ámbito objetivo de su control se encuentra limitado, sino que también lo está los medios con los que ejerce su función y, todo ello, porque en la calificación de un título el registrador no resuelve acerca de pretensiones contradictorias como, al contrario, sí sucede con el juez en el ejercicio de su función jurisdiccional.

Atendidos los principales rasgos de la función calificadora resulta que lo que en ningún caso compete al registrador es analizar la legalidad de las disposiciones que ha de aplicar en el ejercicio de su función de control de legalidad.

Así, en los expresados términos, el registrador deberá apreciar la validez de los actos dispositivos, atendido 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. Tal posibilidad, respecto de las normas infralegales, sólo compete a los órganos jurisdiccionales a través de los cauces legalmente previstos y, en su caso y respecto de dichas disposiciones infralegales a la propia Administración autora de las mismas a través de los cauces de revisión de oficio.

Obviamente, y respecto de las normas con rango o fuerza de ley aprobadas tras la entrada en vigor de la Constitución, tal función sólo compete al Tribunal Constitucional (artículo 161.1.a) de la Constitución Española) a través de los cauces legalmente previstos, sin perjuicio de que su actuación pueda ser provocada en virtud de la

pertinente cuestión de inconstitucionalidad planteada por órgano jurisdiccional (artículo 163 de la Constitución Española).

Fuera de esos estrictos cauces, el registrador, como funcionario público, carece de la posibilidad de dudar, inaplicar o cuestionar la validez de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico. Otra posibilidad no sería sino poner en entredicho la función pública que compete a tal funcionario y subvertir el mismo ordenamiento jurídico y su sistema de recursos.

Por lo que, de acuerdo con este planteamiento, puede afirmarse que no corresponde al registrador decidir el tipo de intervención administrativa requerida por la norma estatal cuando ésta se remite a la norma autonómica, pues tal decisión ciertamente corresponde a los órganos municipales competentes encargados de la aplicación del planeamiento sobre la base de dicha legislación propia.

Puede sostenerse que tal afirmación no contradice el criterio sentado por las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado (actual Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública) de 26 de febrero y 18 de septiembre de 2018, ni las propias sentencias de la Sección Undécima y de la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Madrid, de 19 de junio de 2020 y 30 de septiembre de 2021 que las anulan, respectivamente, pues la registradora se limita a cumplir el mandato legal del artículo 28 de la Ley de Suelo mediante la exigencia de acreditación del acto expreso de autorización, aprobación o conformidad del Ayuntamiento de Madrid en la forma de intervención que este órgano determine aunque no se trate propiamente de una licencia en sentido estricto.

Al amparo de lo señalado anteriormente y sin entrar a valorar los argumentos y la interpretación de las sentencias invocadas por la recurrente que anulan las Resoluciones de este Centro Directivo de 26 de febrero y 28 de septiembre de 2018, resulta que, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley de Suelo, es preciso distinguir entre la denominada licencia de obras, que no puede ser sustituida por una declaración responsable, y la licencia de uso, que sí puede serlo. Siendo requisitos distintos como se ha señalado, para inscribir en este caso la obra nueva declarada es necesario que, junto con las declaraciones responsables y los informes favorables expedidos por la Entidad Urbanística colaboradora del Ayuntamiento de Madrid, «Verificálitás», se acompañe la preceptiva autorización, aprobación o conformidad del Ayuntamiento de Madrid o declaración de innecesariedad, en su caso.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación de la registradora.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 30 de marzo de 2022.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.