

III. OTRAS DISPOSICIONES**MINISTERIO DE JUSTICIA**

7632 *Resolución de 11 de junio de 2013, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad de Mojácar, por la que se suspende la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva.*

En el recurso interpuesto por don Ricardo Cabanas Trejo, notario de Torredembarra, contra la calificación del registrador de la Propiedad de Mojácar, don Eduardo Entrala Bueno, por la que se suspende la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva.

Hechos**I**

Mediante escritura autorizada por el notario de Torredembarra, don Ricardo Cabanas Trejo, el día 27 de noviembre de 2012, número 2.088 de su protocolo, doña C. M. M. L. declara una obra nueva sobre la finca registral número 4.174 de Carboneras.

II

La citada escritura fue presentada en el Registro de la Propiedad de Mojácar el día 27 de febrero de 2013, asiento 529 del Diario 168, y fue calificada negativamente el día 14 de marzo de 2013, con arreglo a los siguientes hechos y fundamentos de Derecho: «...A).—Hechos: Primero.—En virtud de la primera copia de la escritura objeto de la presente calificación, doña C. M. M. L., de casada R., declara una obra nueva existente sobre la finca registral número 4.174 del término municipal de Carboneras, provincia de Almería, consistente en una vivienda unifamiliar aislada compuesta solamente de planta baja. A tal efecto, se incorpora al título certificado expedido por el arquitecto técnico, don J. M. C. A., de fecha 24 de octubre de 2012, descriptivo de la obra nueva declarada y acreditativo de su antigüedad «de más de cincuenta y dos años». Se acompaña primera copia de acta complementaria otorgada por el notario de Torredembarra, don Ricardo Cabanas Trejo, el día 31 de diciembre de 2012, número 2.313 de su protocolo, a la que se incorpora certificación catastral descriptiva y gráfica. Segundo.—De la calificación del título citado resulta la concurrencia del siguiente defecto: Según resulta del Registro, a la vista del contenido de la inscripción 3.^a de la finca registral número 4.174 de Carboneras, objeto de la escritura calificada, «se encuentra afectada parcialmente por la servidumbre de protección que establece la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», y ello en virtud de certificación expedida por el jefe del Servicio Provincial de Costas en Almería, de fecha 20 de diciembre de 2012, que quedó debidamente archivada en los legajos de este Registro. Adicionalmente, tal y como resulta de la descripción registral de la finca, la misma «se encuentra atravesada por la nueva carretera de Carboneras a Garrucha». En consecuencia, concurre una de las excepciones previstas en el artículo 20.4, a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, para posibilitar la inscripción de las escrituras de declaración de obra nueva «antigua». En este sentido, el inciso final del precitado apartado a) dispone con claridad que «a tales efectos, el registrador comprobará (...) que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general». Realizada tal comprobación por este registrador, y verificada la concurrencia de tal circunstancia, debo concluir que la obra nueva declarada en virtud de la escritura objeto de la presente calificación no puede acceder al Registro de la Propiedad por la vía de lo dispuesto en el

artículo 20.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo. Tercero.—Se hace constar que, de conformidad con lo establecido en la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de fecha 5 de marzo de 2012, al tiempo de la realización de la presente calificación negativa procederé a reclamar del presentante, los interesados y las autoridades urbanísticas competentes la aportación de la correspondiente resolución sobre la declaración de la obra en situación de fuera de ordenación o asimilada a la misma. Cuarto. A los anteriores hechos son de aplicación los siguientes: Fundamentos de Derecho: Primero.—Artículo 18 de la Ley Hipotecaria, que obliga al registrador a calificar, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro. Este principio legal de calificación por el registrador se reconoce expresamente, en cuanto a los «documentos públicos autorizados o intervenidos por notario», por el artículo 143 del Reglamento Notarial, al establecer que los efectos que el ordenamiento jurídico les atribuye «podrán ser negados o desvirtuados por los jueces y Tribunales y por las administraciones y funcionarios públicos en el ejercicio de sus competencias». Segundo.—Artículo 20.4, a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, introducido por el Real Decreto Legislativo 8/2011, de 1 de julio, según el cual «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 los 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», Tercero.—Artículo 3 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicho precepto se refiere a la clasificación de las edificaciones aisladas según su situación jurídica. Por su parte, la Sección 2ª del Capítulo II del citado Decreto 2/2012 se refiere al concreto «régimen urbanístico de las edificaciones aisladas». Cuarto.—Artículo 25 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, según el cual «en la zona de servidumbre de protección estarán prohibidas: a) Las edificaciones destinadas a residencia o habitación (...)». Quinto.—Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de fecha 5 de marzo de 2012, «los registradores deberán reclamar del presentante, los interesados y las autoridades urbanísticas competentes la aportación de la correspondiente resolución sobre la declaración de la obra en situación de fuera de ordenación o asimilada a la misma, quedando, entre tanto, en suspenso el término establecido por la Ley para la práctica de la inscripción; con indicación de que, si no aportaren la resolución en el plazo de diez días, se procederá a extenderla, haciendo constar en el asiento la notificación o notificaciones realizadas y la falta de aportación de la resolución dentro del plazo concedido; todo ello sin perjuicio de que se proceda a practicar además la notificación establecida en el párrafo c) del artículo 20.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, conforme a la interpretación de dicho precepto, anteriormente hecha, con carácter general». Sexto.—Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 24 de marzo de 2011, que afirma con claridad que las sucesivas redacciones legales en materia urbanística serán de aplicación a los documentos otorgados durante sus respectivos períodos de vigencia, aunque las correspondientes obras se hayan ejecutado en un momento anterior, por cuanto la calificación registral necesariamente debe fundarse sobre la legislación vigente al tiempo de efectuarla, pues el objeto de la calificación del registrador se extiende a los requisitos exigidos para la inscripción al tiempo de cumplir con su obligación de calificar el documento. C.—Acuerdo de calificación negativa: El registrador de la Propiedad de Mojácar, ha resuelto suspender la inscripción de la primera copia de la escritura objeto de

la presente calificación a consecuencia de la concurrencia del defecto (subsancable si se acredita la legalidad de la construcción mediante resolución de la autoridad administrativa competente) indicado. Queda automáticamente prorrogado el asiento de presentación... Contra la presente (...). Mojácar, el día de la fecha indicado al pie de la presente nota de calificación negativa. Este documento ha sido firmado con firma electrónica reconocida por Eduardo Entrala Bueno registrador de Registro Propiedad de Mojácar a día catorce de marzo del año dos mil trece. C.S.V.: 2040231548E4A7E5».

III

La anterior calificación fue recurrida por el notario autorizante de la escritura mediante escrito presentado en el Registro de la Propiedad de Mojácar el 26 de marzo de 2013, en el que se formulan las siguientes alegaciones: «... Hechos: 1.º Que en la fecha indicada autoricé la escritura indicada de la que adjunto copia firmada electrónicamente al objeto de este recurso. 2.º Que dicha escritura fue presentada en el Registro de la Propiedad competente. 3.º Que en fecha 31 de diciembre de 2012 y con el número 2.313 de mi protocolo autoricé acta complementaria cuya copia firmada electrónicamente también se adjunta. 4.º Que ha sido objeto de calificación negativa en fecha 14 de marzo de 2013, recibida por correo certificado en fecha 25 de marzo de 2013, la cual se adjunta. 5.º Que no estando de acuerdo con dicha calificación en cuanto al defecto fundado en que la finca se encuentra atravesada por la nueva carretera de Carboneras a Garrucha, interpongo recurso gubernativo sobre la base de los siguientes fundamentos de Derecho: 1.–En primer lugar debe ser destacada la falta de motivación suficiente de la nota de calificación que se recurre en relación con dicho defecto. Tras invocar el artículo 20.4.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en cuanto a la necesidad de que el registrador compruebe «que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbre de uso público general», se limita a indicar que la finca se encuentra atravesada por la nueva carretera de Carboneras a Garrucha. El párrafo indicado aparece recogido en el apartado hechos de la calificación, pero después no es objeto del oportuno desarrollo en los fundamentos de Derecho, pues en el mismo no se indica: el tipo de servidumbre de uso público general de que se trata en relación con dicha carretera, la normativa de la que resulta dicha servidumbre, la normativa de la que resulte la exigencia concreta de una determinada resolución administrativa para inscribir la obra nueva, la Administración pública que sea competente para concederla. 2.–En concreto, de la nota de calificación no se desprende si se trata de las zonas de dominio público, de servidumbre o de afección, de la normativa estatal de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras (arts. 20 y ss), con su Reglamento aprobado por RD 1812/1994, de 2 de septiembre (arts. 73 y ss), o de la normativa autonómica de la Ley 8/2001, de 12 de julio, de carreteras de Andalucía (arts. 53 y ss). La distinción es relevante, ya que ni la anchura del terreno afectado, ni el régimen jurídico del mismo, ni la Administración pública llamada al ejercicio de la competencia, son la misma en un caso que en otro. Por otra parte, al tener la edificación más de cincuenta y dos años de antigüedad, la misma sería anterior a la entrada en vigor de la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras, cuya disposición transitoria segunda dispuso que la definición de la zona de dominio en las carreteras actualmente existentes no afecta a las titularidades de los bienes que resultaren comprendidos en la misma, pero implica genéricamente la declaración de utilidad pública. 3.–Con independencia de lo anterior, ninguna de las normas citadas en el apartado anterior exige acreditación alguna por parte de la Administración pública competente para obtener la inscripción de una obra nueva, en claro contraste con otras normas que así lo hacen, como es el caso del artículo 49.6 del Reglamento de Costas de 1989. De todos modos, la eventual inscripción nunca impediría una posible expropiación futura de los bienes existentes en la zona de servidumbre y en la comprendida hasta la línea límite de edificación, entendiéndose implícita la declaración de utilidad pública (art 26 Ley 25/1988). 4.–Por último, de la descripción del solar según se recoge en la nota simple incorporada y en la escritura no resulta que esté atravesado por dicha carretera, pero, en todo caso, la obra nueva que se declara linda por todos sus lados con resto de solar sin edificar,

destinado a jardín y accesos. Ninguna razón hay para presumir que una edificación de más de cincuenta y dos años de antigüedad se encuentra tan próxima a la carretera, que invada la zona de servidumbre.... Torredembarra, a 16 de marzo de 2013».

IV

Manteniéndose el registrador en su calificación, remitió a esta Dirección General, con fecha 9 de abril de 2013, el escrito acreditativo de la interposición del recurso con la demás documentación complementaria aportada en unión del preceptivo informe.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9.3, 148.1.3.^a, 149.1.1.^a y 149.1.8.^a de la Constitución española; 17.2, 20 y 51 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo; 45, 52 y siguientes, y 78 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; 24 y 25.2 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa; 1, 2, 5, 7, 17, 18, 19 y 20, disposición adicional segunda y disposición final cuarta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación; artículos 66.1.b, 66.2, 66.3 y 66.4, 68, 169, 176, 177, 181 a 185 y 186 a 190 y disposición adicional primera de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; artículo único de la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de Andalucía; 60 y 61 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana; 25, 26, 27 y 29, disposición adicional décima y disposición transitoria sexta de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo; 137, 242 a 256 y 307 y disposición transitoria quinta del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen de Suelo y Ordenación Urbana; 27, 28, 28.3, 39, 42 a 53 y 85 del Real Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía; y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 22 de abril de 2005, 9 de enero de 2010, 24 de marzo, 11, 12, 14 y 25 de abril, 4 de mayo, 7 y 14 de junio, 12 de septiembre y 12 y 14 de noviembre de 2011, 17 de enero, 1, 2 y 5 de marzo, 8 y 24 de mayo, 18 (2.^a) y 29 (2.^a) de octubre, 12 de noviembre (2.^a) y 3 de diciembre de 2012 y 25 de febrero, 4 de marzo, 15 de abril (2.^a) de 2013 y 4 de junio de 2013 (1.^a).

1. Con carácter previo al examen de la cuestión de fondo, es preciso contestar a la alegación que contiene el escrito de recurso en relación a la falta de fundamentación de la nota de calificación, reproche que basa en que no se indica en la misma la normativa sectorial de la que resultan las servidumbres legales en relación a la carretera que se cita en la calificación, de la que pueda resultar la exigencia de autorizaciones o resoluciones administrativas en relación con la obra nueva, ni la Administración competente para su expedición. Si bien es cierto que la calificación habría podido ser más precisa en los extremos aludidos, las omisiones citadas no han impedido al recurrente el ejercicio de su derecho de impugnación. En este sentido, esta Dirección General ha declarado reiteradamente (Resoluciones 21, 22 y 23 de febrero, 12, 14, 15, 16 y 28 de marzo, 1 de abril y 13 de octubre de 2005, 8 de mayo y 3 de diciembre de 2010, 28 de febrero, 22 de mayo y 20 de julio de 2012 y 27 de febrero de 2013) que aunque la argumentación en que se fundamenta la calificación negativa haya sido expresada de modo escueto, es suficiente para la tramitación del expediente si expresa suficientemente la razón que

justifica dicha negativa de modo que el interesado ha podido alegar cuanto le ha convenido para su defensa, como lo demuestra en este caso el contenido del escrito de interposición del recurso.

2. Entrando en la cuestión de fondo planteada en el recurso, se concreta en determinar si procede o no la inscripción de una escritura pública de declaración de obra nueva de edificación antigua, dándose la circunstancia de que, según resulta del Registro, la finca «actualmente se encuentra atravesada por la nueva carretera de Carboneras a Garrucha» y, por otro lado, la misma finca «se encuentra afectada parcialmente por servidumbre de protección que establece la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», afectación que consta en el folio de la finca en virtud de certificación expedida por el jefe del Servicio Provincial de Costas de Almería, de fecha 20 de diciembre de 2012. En tales circunstancias el registrador niega la inscripción solicitada por entender que el acceso tabular de la obra nueva declarada no es posible por la vía del artículo 20.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo como consecuencia del carácter parcialmente demanial de la finca y de su afectación a la citada servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre. A la escritura calificada se incorpora una certificación expedida por arquitecto técnico, fechada el día 24 de octubre de 2012, en la que se describe la obra nueva declarada y se declara que su antigüedad es «de más de cincuenta y dos años».

3. El artículo 20.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, según redacción dada por el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, admite la posibilidad de inscribir construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que implique su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, regulando para ello un procedimiento especial. El citado artículo 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en su nueva redacción, establece en sus apartados a), b) y c) los trámites que han de cumplirse en la inscripción de estas obras nuevas. En particular, en su apartado a) se establecen los requisitos previos a la inscripción, señalándose que en las escrituras de declaración de obra nueva se acompañará 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, y, 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, además, comprobará «que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general». Es esta última exigencia, introducida por la reforma operada por el citado Real Decreto-Ley 8/2011, la que da pie a la negativa del registrador.

Como ha señalado este Centro Directivo en su reciente Resolución de 15 de abril de 2013, del apartado a) del artículo citado se deduce que basta que este extremo no resulte del historial de la finca, ni del propio título calificado, para que la inscripción pueda ser practicada. Y ello es lógico pues hay que recordar que ninguna dificultad existirá para que el registrador pueda apreciar por el contenido del propio Registro el carácter demanial del bien, especialmente teniendo en cuenta la obligación que tiene el Estado y demás Administraciones Públicas de inscribir sus bienes, así como todos los actos y contratos referidos a ellos susceptibles de inscripción, que impuso con carácter general, incluso respecto de los bienes demaniales, la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (*vid.* artículo 36), dada la garantía que representa la protección registral para la integridad e indemnidad de los patrimonios públicos, y comprendiendo también los adquiridos con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, respecto de los cuales la disposición transitoria quinta de la misma estableció que «para el cumplimiento de la obligación de inscripción establecida en el artículo 36 de esta Ley respecto de los bienes demaniales de los que las Administraciones Públicas sean actualmente titulares, éstas tendrán un plazo de cinco años, contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley».

Incluso en los casos de afectación presunta a que se refiere el artículo 66 número 2 de Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en especial el apartado a) relativo a «la utilización pública, notoria y continuada por la Administración General del Estado o sus organismos públicos de bienes y derechos de su titularidad para un servicio público o para un uso general», cabe su acreditación por resolución expresa, y por tanto su formal constancia registral, como se infiere del apartado 3 de dicho artículo 66, al prever un procedimiento formal para su regularización (cfr. también el 70 del Reglamento de la Ley, aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto). Esto mismo sucede, aún con mayor claridad, en el caso de las afectaciones implícitas en los casos de adscripción del bien a Organismos Públicos dependientes de la Administración General del Estado para su vinculación directa a un servicio de su competencia, o para el cumplimiento de sus fines propios (cfr. artículo 73.1 de la Ley 33/2003) y en los casos de adquisición por expropiación forzosa, en los que la afectación del bien o derecho al uso general, al servicio público, o a fines y funciones de carácter público se entenderá implícita en la expropiación (cfr. artículo 24.2).

Por ello, en vía de principio, la presunción de exactitud del Registro impide que inscrita una finca a favor de un particular pueda considerarse que la misma es de dominio público, especialmente cuando no exista ningún otro elemento o circunstancia que permita entender desvirtuada aquella presunción «iuris tantum» derivada del principio de legitimación registral (cfr. artículo 1.3 y 38 de la Ley Hipotecaria). Ahora bien, lo que sucede en el presente caso es que, verificada por el registrador la comprobación exigida por el artículo 20.4.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, constata que en la descripción de la finca registral sobre la que se declara la obra nueva que se pretende inscribir (en concreto en su inscripción 3.ª practicada el 31 de enero de 2013) figura que la misma «actualmente está atravesada por la nueva carretera de Carboneras a Garrucha», inscripción, practicada en virtud de escritura de compraventa autorizada en Carboneras el 19 de febrero de 1994, de la que resulta igualmente que la cabida de la finca es de cincuenta y ocho áreas, setenta y seis centiáreas, que es la misma superficie que figuraba en las precedentes inscripciones de la misma finca, la más inmediata de fecha 28 de octubre de 1977, en cuyas respectivas descripciones no figuraba la mención relativa a estar atravesada por la nueva carretera de Carboneras a Garrucha, de donde se colige sin dificultad que parte de la indicada superficie de la citada finca en la actualidad tiene el carácter de bien demanial al estar ocupada por la citada carretera (vid. artículo 2.1 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras), por lo que no procede sino confirmar en tal extremo la calificación del registrador.

4. La misma suerte desestimatoria debe correr el recurso interpuesto en cuanto al segundo extremo del defecto impugnado. El artículo 20.4. a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, impone al registrador, como operación previa a la inscripción de la obra nueva de edificación antigua, que compruebe que el suelo sobre el que se asienta la edificación no está afectado por una servidumbre de uso público general. En el caso al que se refiere este recurso esta circunstancia se produce por dos motivos: primero, como consecuencia de la ya citada colindancia interior de la finca con la carretera nueva de Carboneras a Garrucha que atraviesa la finca, y, segundo, como consecuencia de que por uno de sus aires linda la finca con «zona marítima», y especialmente a la vista del dato inequívoco de que, según la propia inscripción 3ª de la misma finca, ésta «se encuentra afectada parcialmente por la servidumbre de protección que establece la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas».

En cuanto al primer motivo citado, hay que partir del dato de que tanto en la Ley 50/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras, como en la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, actualmente vigente, existen una serie de servidumbres y limitaciones del dominio que se proyectan sobre los predios contiguos a las carreteras que restringen, entre otros, los usos edificatorios permitidos en los mismos, en algunos casos mediante prohibiciones y en otros mediante la técnica fiscalizadora de la previa autorización administrativa.

En concreto, en la Ley 50/1974 se establecían, en relación con las carreteras, las siguientes zonas: zona dominio público, zona de servidumbre y zona de afección. A la primera se refería el artículo 33 de la Ley disponiendo que «son de dominio público los terrenos ocupados por la carretera y sus elementos funcionales y una franja de terreno de tres metros de anchura a cada lado de la carretera». La zona de servidumbre de la carretera se extiende, según el artículo 34 de la Ley, sobre dos franjas de terreno a ambos lados de la misma, delimitadas interiormente por la zona de dominio público, y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación, a una distancia de ocho metros, medidos desde las citadas aristas. En esta zona de servidumbre, los titulares de los bienes y derechos afectados no pueden realizar otros usos que los que sean compatibles con la seguridad vial y están sujetos a la previa licencia del órgano de la Administración del que dependa la carretera. Por su parte, la zona de afección se proyecta sobre dos franjas de terreno a ambos lados de la carretera, delimitada interiormente por la zona de servidumbre y con una anchura de cincuenta metros en las carreteras de las Redes Nacionales, y de treinta metros en las restantes. Sobre esta zona no se permitan otras obras o instalaciones fijas o provisionales que aquellas que hubieran sido previamente autorizadas mediante licencia del órgano administrativo competente (cfr. artículo 35). Además, la Ley de 1974 establecía en su artículo 37 la denominada «línea de edificación», desde la cual hasta la carretera quedaban prohibidas las obras de construcción, reconstrucción o ampliación de cualquier tipo de edificación, a excepción de las que resultaran imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las entonces (a la entrada en vigor de la Ley) existentes, las cuales debían ser debidamente autorizadas, y ello sin perjuicio de las limitaciones antes descritas. En las carreteras integradas en la red nacional esa «línea de edificación» se situaba a veinticinco metros de la arista exterior de la calzada, y en el resto de las carreteras a dieciocho metros.

Estas servidumbres y limitaciones legales del dominio de las fincas colindantes con las carreteras, no sólo se mantienen, sino que se amplían en la Ley 25/1988, de 29 de julio. En concreto, la zona de servidumbre de las carreteras estatales se proyecta sobre dos franjas de terreno de veinticinco metros de anchura en autopistas, autovías y vías rápidas, y de ocho metros en el resto de las carreteras. En esta zona «no podrán realizarse obras ni se permitirán más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad vial, previa autorización, en cualquier caso del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo» (cfr. artículo 22). Por su parte, la zona de afección consistirá en dos franjas de terreno de cien metros en autopistas, autovías y vías rápidas, y de cincuenta en el resto de las carreteras, quedando igualmente sujetas cualquier tipo de obras en dicha zona a la previa autorización del citado Departamento (cfr. artículo 23). Finalmente, la «línea límite de edificación», desde la cual hasta la carretera queda prohibida cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, con la misma excepción ya recogida en la Ley de 1974 en cuanto a la conservación de las ya existentes, se sitúa a cincuenta metros en las autopistas, autovías y vías rápidas y a veinticinco metros en las restantes, medidos desde la arista exterior de la calzada (cfr. artículo 25).

Si de las leyes estatales pasamos a la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía, encontramos que el esquema legal que de protección del dominio público y de la seguridad viaria, y las correlativas limitaciones legales al dominio privado de las fincas colindantes es similar al contenido en las leyes estatales examinadas. Así su artículo 53 dispone que se establecen para la protección de las carreteras cuatro zonas: de dominio público adyacente, de servidumbre legal, de afección y de no edificación. En concreto la anchura de la zona de servidumbre es de veinticinco metros en las vías de gran capacidad y de ocho en las vías convencionales, y en las fincas afectadas no se permiten otras construcciones o usos que los que sean compatibles con la seguridad vial y cuenten con la previa autorización administrativa de la Administración titular de la carretera (cfr. artículo 54). La zona de afección se extiende sobre dos franjas de terreno de cincuenta o veinticinco metros de anchura, según se trate de vías de gran capacidad o de vías convencionales de la red autonómica, y de veinticinco metros en el resto de carreteras (cfr. artículo 55), y en cuanto a la zona de no edificación las anchuras respectivas son de

cien metros en las vías de gran capacidad, cincuenta en las convencionales de la red autonómica y veinticinco en el resto de carreteras (cfr. artículo 56).

5. Como ha señalado la doctrina, en feliz expresión, las limitaciones públicas (precedentes del Derecho administrativo sectorial) deberían ser limitaciones publicadas, reforzando la eficacia y oponibilidad «erga omnes» que le atribuye su origen legal mediante la cognoscibilidad que genera su publicación tabular mediante su constancia en las concretas fincas afectadas, y en este sentido existe una corriente normativa de la que son exponentes el artículo 23 número 2 del Reglamento de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, en el que se prevé una anotación preventiva de incoación de expediente de deslinde con indicación y advertencia de que la finca puede quedar incluida total o parcialmente en la zona de servidumbre de protección, y la nueva redacción dada al artículo 5 número 2 del Reglamento Hipotecario en la reforma operada por el Real Decreto 1867/1998 de 4 septiembre, por la que se derogó la redacción anterior que excluía de la publicidad registral las servidumbres legales de utilidad pública. De esta corriente normativa se hizo eco la Resolución de este Centro Directivo de 19 de septiembre de 1994, incluso antes de la citada reforma reglamentaria, al señalar que aquella exclusión «viene a ser una aplicación de una regla de exclusión, más general, la de los bienes de dominio público (cfr. artículo 5º- 1º del Reglamento Hipotecario), y como esta regla más general, debe dejar paso a los nuevos criterios que resultan de múltiples disposiciones legales que, para dar seguridad a terceros y a los mismos intereses públicos, no cierran el Registro al dominio público cuando afecta a bienes que por naturaleza no son de dominio público ostensible», y como ejemplo de estos nuevos criterios cita el artículo 211 de la, entonces, vigente Ley del Régimen del Suelo de 1992 que aceptaba la inscripción de servidumbres previstas por el Derecho administrativo.

6. Pero es igualmente cierto que así como en el caso de los bienes de dominio público dicha corriente normativa terminó desembocando en un cambio total de paradigma, invirtiéndose la regla general, ahora enunciada en el artículo 36 de la Ley 33/2003 que impone un régimen de obligatoriedad general de la inscripción de todos los bienes de dominio público (recientísimamente reiterado en el preámbulo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas), por el contrario en el caso de las servidumbres legales la citada tendencia normativa no ha culminado, por el momento, del mismo modo, de suerte que tales servidumbres, entendidas como delimitaciones del contorno ordinario del derecho de dominio de las fincas afectadas más que como gravámenes singulares, siguen en su mayoría produciendo sus efectos como limitaciones legales del dominio sin necesidad de inscripción separada y especial (cfr. artículos 26.1 y 37.3 de la Ley Hipotecaria). Ciertamente, la publicidad registral de las limitaciones legales del dominio permitiría compatibilizar mejor la eficacia legal directa de la delimitación que respecto del contenido propio del dominio recayente sobre determinadas clases de bienes en razón de su propia naturaleza y de la función social que estén llamados a cumplir realiza el ordenamiento jurídico, por un lado, y la necesidad de dotar de un régimen de publicidad o cognoscibilidad a tales limitaciones, y ello tanto si se entiende que las normas que regulan la propiedad sobre determinados géneros de bienes delimitan el contenido propio de diversas formas de propiedad, como si se considera que siendo ésta una institución única, se trata más bien de limitaciones que se imponen al propietario en función de la naturaleza, situación o función económica de los bienes. En el caso concreto que ahora interesa, la especificidad que define la naturaleza de los bienes afectados por las servidumbres impuestas por las leyes de carreteras y para su protección estriba en su «contigüidad» o «proximidad» respecto del dominio público que ocupan tales vías de comunicación. Y si bien es cierto que en los supuestos de mera «proximidad», esto es, cuando la finca situada en la zona afectada por la servidumbre colinde con otra finca de dominio privado medianera entre aquélla y la carretera, la situación del predio sirviente en cuanto tal quedará sometido a un régimen de opacidad registral, por el contrario, en los casos de contigüidad al demanio la propia mención registral de colindancia con el mismo da a conocer por sí misma la sumisión de la finca de que se trate a la servidumbre legal. Y

por ello precisamente, y a fin de evitar perjuicios a terceros de buena fe que confiados en los pronunciamientos del Registro pudieran adquirir edificaciones en situación de ilegalidad, la Ley de Suelo, tras su última modificación legal, impone un nuevo control preventivo, impidiendo la inscripción de las declaraciones de obra nueva antigua cuando la comprobación por el registrador sobre la no contradicción con las limitaciones derivadas de las servidumbres legales no obtenga un resultado positivo.

7. En este sentido, y al margen de consideraciones de «lege ferenda», lo cierto es que cuando el artículo 20.4. a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, impone al registrador, como operación previa a la inscripción de la obra nueva de edificación antigua, que compruebe que el suelo sobre el que se asienta la edificación no está afectado por una servidumbre de uso público general, no puede interpretarse en el sentido de que verifique que dicha servidumbre no conste en los asientos del Registro, pues dicha constancia no está contemplada de forma expresa ni con carácter general y obligatorio, y tampoco que tal afectación no resulte del título, pues una norma que tiene un marcado carácter de control preventivo no puede descansar en su efectividad práctica exclusivamente en la cooperación activa del propio destinatario de la norma como interesado en la inscripción. Por tanto, al margen de la posibilidad de que tales limitaciones legales derivadas de la legislación administrativa sectorial puedan constar en el Registro a través de las bases gráficas a que se refiere el último párrafo del artículo 9.1 de la Ley Hipotecaria, en su redacción dada por la disposición adicional 28.^a de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, en la que podrá constar incorporada la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente a la finca, la posible afectación a las correspondientes servidumbres legales podrá ser advertida por el registrador en los casos de colindancia con bienes de dominio público, como en el caso examinado de las carreteras, en que legalmente la propia contigüidad entre el bien demanial y las fincas limítrofes generen la servidumbre por el ministerio de la ley. Y en este sentido la actuación impuesta al registrador de «comprobación» de que el suelo sobre el que se declara la edificación antigua no está afectada por una servidumbre que limite el uso edificatorio o el «ius aedificandi» del titular de la finca debe traducirse, como ha sucedido en el caso ahora debatido, en una suspensión de la inscripción hasta tanto se acredita la correspondiente autorización administrativa o la innecesariedad de la misma por ubicarse la concreta edificación fuera de la zona afectada por la servidumbre o limitación del dominio.

8. Pero es que, además de la afectación a las servidumbres legales establecidas en las legislaciones estatal y autonómica sobre carreteras, en el caso concreto a que se refiere este recurso, concurre también sobre la finca una afectación a la servidumbre de protección establecida en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, cuyo artículo 23.1 proyecta dicha servidumbre sobre «una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar», en la cual se prohíben, entre otros usos, «las edificaciones destinadas a residencia o habitación» (cfr. artículo 25.1.a). Y esta servidumbre, siendo, como se ha señalado, uno de los supuestos en que por excepción la ley contempla su reflejo registral, efectivamente consta de forma explícita e inequívoca en el Registro en virtud de certificación expedida por el jefe del Servicio Provincial de Costas de Almería el 20 de diciembre de 2012. Siendo ello así, y con independencia del régimen legal transitorio al que por razón de su antigüedad pueda acogerse la edificación a que se refiere la declaración de obra nueva ahora examinada, es lo cierto que no sólo el artículo 20.1.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, ya analizado, sino también, y en particular, el artículo 49 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, abona la negativa a la inscripción solicitada al imponer el cierre del Registro respecto de las obras realizadas en zona de servidumbre de protección sin la correspondiente autorización administrativa previa, al disponer en su apartado 6 que «No podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad las obras y construcciones realizadas en la zona de servidumbre de protección sin que se acredite la autorización a que se refiere este artículo», norma plenamente vigente al tiempo de solicitarse la inscripción, lo que

necesariamente conduce a la desestimación del recurso ante la falta de aportación de la citada autorización o, en su caso, acreditación de su innecesaridad.

Es más, de esta circunstancia consta advertido el otorgante de la escritura de declaración de obra nueva, en la que el notario autorizante hace constar expresamente lo siguiente: «Informo a la compareciente de que en caso de que la finca estuviera afectada por la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, será necesario acreditar la correspondiente autorización, o legalización de la misma, por la administración competente».

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la calificación registral, en los términos que resultan de los anteriores fundamentos de Derecho.

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, 11 de junio de 2013.—El Director General de los Registros y del Notariado, Joaquín José Rodríguez Hernández.