

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

1680 *Resolución de 15 de enero de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Villena, por la que se suspende la inscripción de una declaración de ampliación de obra nueva.*

En el recurso interpuesto por don J. F. R. F contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Villena, don Luis de Sanmillán Farnos, por la que se suspende la inscripción de una declaración de ampliación de obra nueva.

Hechos

I

Mediante escritura otorgada ante el notario de Villena, don Constantino Castellanos Collado, con fecha 19 de septiembre de 2014 y con el número 860 de protocolo, se procedió a la declaración de ampliación de obra nueva, alegando la antigüedad de la misma por plazo superior a cuatro años, y tomando por base el certificado expedido por doña M. D. C. M., arquitecto.

II

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Villena el día 24 de septiembre de 2014, bajo el asiento número 127, del tomo 151 del Libro Diario y número de entrada 4083, fue objeto de la siguiente nota de calificación: «Registro de la Propiedad de Villena Suspendida la inscripción del documento que precede, conforme a los siguientes hechos: Según resulta de la certificación librada por la técnico colegiada, la antigüedad de la edificación que ahora se declara es superior a siete años. Fundamentos de Derecho La antigüedad de la edificación es inferior al plazo de prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrido el edificante. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 52. b) del Reglamento para la inscripción de actos de naturaleza urbanística y lo establecido en el artículo 236 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana, a cuyo tenor: Artículo 236 Obras terminadas sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones. Plazo de caducidad de la acción para ordenar la restauración de la legalidad urbanística: 1. Siempre que no hubieren transcurrido más de quince años desde la total terminación de las obras o usos del suelo realizados sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma, el Alcalde requerirá al propietario para que, en el plazo de dos meses, solicite la oportuna autorización urbanística o ajuste las obras a las condiciones de la licencia otorgada. El referido plazo de caducidad de acción de la administración empezará a contar desde la total terminación de las obras o desde que cesen los usos del suelo de que se trate. 2. A los efectos previstos en esta ley, se presume que unas obras realizadas sin licencia u orden de ejecución están totalmente terminadas, cuando quedan dispuestas para servir al fin previsto sin necesidad de ninguna actividad material posterior referida a la propia obra o así lo reconozca de oficio la autoridad que incoe el expediente, previo informe de los servicios técnicos correspondientes. Contra la presente calificación (...) Este documento ha sido firmado con firma electrónica reconocida por Luis Sanmillán y Farnos registrador/a de Registro Propiedad de Villena a día veintinueve de Septiembre del año dos mil catorce».

III

Contra la anterior nota de calificación, don J. F. R. F. interpuso recurso en virtud de escrito de fecha 24 de octubre del año 2014, en base, entre otros, a los siguientes argumentos: «(...) Hechos y Fundamentos de Derecho Primero. Antecedentes. El que nos ocupa trae causa en la escritura de declaración de ampliación de obra de fecha 19 de septiembre de 2014 por el que el compareciente junto con su esposa manifestaron la ampliación de obra realizada en la finca de su propiedad, valorando la mentada ampliación en la cantidad de 40.000 €, con referencia catastral 03140ª052004160000WZ, interesando del Sr. Registrador de la Propiedad, se sirva practicar los asientos e inscripciones que se deriven del otorgamiento de la escritura. Consta adjuntado como Anexo a la escritura certificado fechado en agosto de 2014 por arquitecto colegiado por el que se afirma que la construcción posee una antigüedad superior a 7 años, documento al que se reitera esta parte en su integridad. Segundo. Suspensión de la inscripción. Presentada la escritura de declaración de ampliación de obra al Registro de la Propiedad de Villena el Registrador resuelve suspender la inscripción del documento al considerar que la antigüedad de la edificación es inferior al plazo de prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante, expresando además conforme determina la Ley Valenciana que unas obras sin licencia, están totalmente terminadas, cuando quedan dispuestas para servicio al fin previsto sin necesidad de ninguna actividad material posterior referida a la propia obra o así lo reconozca de oficio la autoridad que incoe el expediente. Al respecto es preciso resaltar que; 1.–Las obras realizadas sin licencia fueron terminadas en fecha muy anterior a la entrada de la Ley 5/2014 de 25 de Julio de la Generalidad Valenciana. 2.–A pesar de ello, las obras eran compatibles con el planteamiento según el técnico municipal de la ciudad. 3.–Autorizada la escritura notarialmente finalmente se suspende su inscripción, por considerar de aplicación lo establecido en la Ley 5/2014 de 25 de Julio Tercero.–Retroactividad normativa administrativa. Cuestiona esta parte la aplicación de la Ley 5/2014 de 25 de Julio al administrado como motivo para suspender la inscripción, fundamentalmente porque las obras ya estaban terminadas a la entrada en vigor de dicha Ley, por lo que no puede aplicarse de forma retroactiva una normativa que resulta ser más perjudicada que la que anteriormente estaba en vigor al momento de terminar las obras. Y además desde que el Ayuntamiento de Villena constata su finalización (años 2007) han transcurrido más de 4 años hasta que se autoriza la escritura y se solicita su inscripción (plazo éste legalmente exigible para realizar tal acto al momento de terminación de las obras. De tal forma que conforme se acredita con el Certificado técnico unido a la escritura de declaración de obra, las obras en Agosto de 2014, tenían una antigüedad superior a 7 años, por el principio de irretroactividad no puede ampararse la suspensión de su inscripción en el registro en septiembre de 2014, por una ley aprobada en julio de 2014 y entrada en vigor en agosto, puesto que con la normativa anterior, hubiera sido posible su inscripción, caso distinto es que las obras hubieran sido terminadas en fecha posterior a la entrada en vigor de la Ley Valenciana, en relación a las obras ejecutadas sin licencia, o fuera de ordenación, en cuyo caso es evidente que sería de aplicación la Ley vigente. El origen histórico del concepto fuera de ordenación se sitúa dentro del concepto de policía administrativa, singularizada en el deber de las nuevas edificaciones de adecuarse a las líneas determinadas por un plano de alineación, configurando un arcaico sistema de cesión de terrenos a viales en la parte incluida en su gráfica, al objeto de ensanchar el viario (Reales Órdenes de 1863 y 10 de junio de 1865). De este modo, aprobados los proyectos de una calle o plaza, todos los elementos arquitectónicos que los componían quedaban obligados a entrar en línea según se fueran demoliendo o reedificando. Así lo exigía la normativa decimonónica: «Los dueños de aquellas que deban avanzar o retirarse respecto de las líneas de sus respectivas fachadas, no podrán ejecutar en ellas ninguna obra que conduzca a consolidarlas en su totalidad y perpetuar su estado actual». La sucesión de normas en el tiempo plantea una relación dialéctica entre la norma previa derogada, sus efectos producidos y la norma posterior vigente. La nueva norma jurídica ha encontrado un límite inconcuso en las preexistencias producidas al amparo de la norma derogada. Su tratamiento por la regulación posterior plantea muy enjundiosos problemas jurídicos,

vinculados al concepto de retroactividad, su tratamiento y sus límites (doctrina de los derechos adquiridos iura quaesita, del hecho cumplido facta praeterita...). Este conflicto normativo tiene un distinto tratamiento, a modo de síntesis puede enunciarse bajo las siguientes proposiciones: A) En toda norma jurídica puede diferenciarse una vigencia formal, ámbito espacial que media desde los momentos de promulgación y publicación, hasta su ulterior derogación y que conlleva la regulación de un objeto jurídico. De forma paralela operan los efectos materiales o la vigencia material, que el instrumento jurídico proyecte con anterioridad a su vigencia formal o con posterioridad a su derogación. B) Cuando la norma derogada prolonga sus efectos en el tiempo, aún después de su derogación, regulando situaciones jurídicas o sus efectos aún después de extinguida su vigencia se produce la ultractividad normativa. C) Si su eficacia material se produce con anterioridad a su vigencia, normando situaciones previas a su entrada en vigor, nos hallamos ante el fenómeno de la retroactividad normativa. Siguiendo con esta secuencia lógica, la regulación sustantiva general del «modelo de fuera de ordenación» se determinará por la Ley urbanística, en orden a garantizar los principios de igualdad ante la ley, seguridad jurídica e irretroactividad reglamentaria (art. 9.2.3 y 14 de la Constitución Española). Sentado lo anterior y en el que nos ocupa, se trata de una edificación fuera de ordenación, terminada en fecha muy anterior a la fecha de entrada en vigor de la nueva Ley conforme queda acreditado por esta parte en el presente, donde el Ayuntamiento ya ha ejercido su derecho de control y sanción, de tal forma que entiende esta parte en virtud de la normativa invocada que la nueva Ley 5/2014 de 25 de Julio, no puede ser aplicada de forma retroactiva para unas obras que ya en el año 2007 se encontraban terminadas. Cuarto. Principio de irretroactividad Resaltamos lo establecido como garantía del principio de irretroactividad lo contemplado para los procedimientos sancionadores, y derivado del art. 25 de la Constitución Española, del art. 128 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –LRJPAC–. Quinto La controversia surgida por las obras sin licencia (o fuera de ordenación) tras la entrada en vigor de la Ley 5/2014, de 25 de Julio, pese a su reciente aprobación ya ha sido objeto de estudio, entre distintos Notarios y Registradores, en relación con las resoluciones dictadas por la Dirección General. 1.–A tal efecto subrayamos las conclusiones manifestadas por el notario don José Luis Barrenechea, distinguiendo en su análisis de los distintos requisitos y normativas de aplicación en función si estamos ante obras de nueva construcción y obras antiguas. En el caso de declaración de obra antigua, (como el que nos ocupa) no se exige licencia de obras, aunque para poder acceder al Registro de la Propiedad, deberá cumplir los siguientes requisitos: - Acreditar su antigüedad (mediante certificación catastral, certificación técnica, certificación del Ayuntamiento, o Acta de notoriedad), antigüedad que debe ser anterior al plazo previsto por la Ley para la prescripción de la posible infracción urbanística en que hubieran incurrido los edificantes (en general cuatro años). Si se trata de fincas rústicas el Registrador solicitará al Ayuntamiento certificado de que no se invade zona verde o terreno protegido (que es imprescriptible), conforme al artículo 20-4 del R. D. L. 8/11 de 1 de julio, según interpretación del Ministerio de Fomento, subdirección de Urbanismo a consulta del Colegio de Registradores. Por otra parte la Dirección General tiene declarado (vid. Resoluciones de 8 de mayo y 12 de noviembre de 2012, y 15 de abril de 2013, dictadas para supuestos producidos en la Comunidad Autónoma de Andalucía), que no es óbice a la inscripción el hecho de que el uso a que se dedique la edificación sea contrario a la ordenación urbanística, y es bastante el certificado técnico de antigüedad para acreditar un cambio de uso, por ejemplo de vivienda a local, sin más autorizaciones (así lo entiende la Dirección General). Y no puede exigirse, a los efectos de la inscripción, la acreditación de una licencia de ocupación que el precepto no contempla. Asimismo la resolución de 5/11/2013 (BOE 12/12/2013) recuerda que, conforme a la Resolución de 6 de mayo de 2013, no es necesario acreditar si ha prescrito la posibilidad de adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística o si nos encontramos ante supuestos en los que el ejercicio de esta potestad no prescribe o se ha producido la caducidad de las actuaciones iniciadas en su día y la infracción ha prescrito o no; tampoco puede exigirse acreditar que la

construcción se encuentra en situación fuera de ordenación o asimilado a fuera de ordenación, ni que el uso del suelo sobre el que se asienta la edificación es compatible o con el planeamiento y ordenamiento urbanístico vigente, y tampoco puede exigirse que se acredite que el suelo sobre el que se asienta la construcción no tiene carácter demanial ni está afecto a una servidumbre de uso público general. En consecuencia, las normas establecen un plazo de prescripción -para las infracciones graves y muy graves- de cuatro años. De las mismas resulta la prescripción de la infracción en todo caso, sin excepción alguna y sin distinguir entre las distintas clases de suelo. La imprescriptibilidad que establece el artículo 224.4 de la Ley Urbanística Valenciana se refiere, en los supuestos que detalla, no a la infracción, sino a las medidas de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior de los bienes, que en todo caso son imprescriptibles (es decir, en tales casos, zonas verdes o protegidas, la obra se inscribe aunque luego pudiera ser demolida). No obstante la Resolución de 11 de marzo de 2014 publicada el 25 de abril, matizó esta doctrina para el caso de que la imprescriptibilidad ya constara en el Registro o del propio título presentado, supuesto en que se rechaza la inscripción. Para la Comunidad Valenciana la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, que entró en vigor el 20 agosto 2014, deroga la legislación autonómica anterior y mantiene la prescripción de las sanciones en cuatro años y la imprescriptibilidad de las zonas protegidas, pero alarga a quince años el plazo de caducidad de la acción de restauración de la legalidad urbanística. Se regula en los artículos 326 y siguientes. - Que la descripción de la obra que conste en la Certificación catastral descriptiva y gráfica (que obtendremos directamente desde la Notaría) o certificación de técnico competente (con la firma legitimada) que se protocolizará con la escritura, coincida con la realidad y con lo expuesto en la escritura de declaración de obra. Como se acredita en el presente procedimiento la administración municipal (El Ayuntamiento), ya ejerció su poder de control con esta obra realizada sin licencia, no cabe que el Alcalde vuelva a requerir al propietario de nada (constan finalizados expediente de restauración de la legalidad urbanística y sancionador), y es más, para la inscripción de la declaración de obra, teniendo en cuenta la finalización de las mismas, ha transcurrido el plazo vigente en ese momento (4 años) para que se proceda sin más trámite a su inscripción, puesto que no existe salvaguarda de derecho sancionatorio alguno a favor de la administración, que en su día ya fue ejercido, sin que sea posible aplicar con carácter retroactivo la nueva Ley aprobada a una obra que en el año 2007 ya estaba terminada según constató la propia Técnico Municipal del Ayuntamiento de Villena. 2.-Resaltamos igualmente las consideraciones del notario don José Carmelo Llopis Benlloch, notario de Ayora (Valencia) publicado en la web registroynotariado, donde se expone que; Tras la entrada en vigor el pasado 20 de agosto la Ley 5/2014, de 25 de Julio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, el plazo para declarar obras por antigüedad pasa de cuatro a quince años. Así se concluye de lo establecido en el Libro III, relativo a la disciplina urbanística, el artículo 213, entre otros actos, sujeta a licencia urbanística las obras de construcción, de ampliación y de modificación o reforma que afecten a la estructura. El artículo 231 dice que las actuaciones que contravengan la ordenación urbanística darán lugar a la adopción por la administración competente de medidas dirigidas a la restauración del orden jurídico infringido (que tienen carácter real y alcanzan a las terceras personas adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas, entre las que se encontraría su demolición) y la imposición de sanciones a los responsables de las infracciones (que no excluye el ejercicio de las otras acciones, por supuesto). El plazo de caducidad de acción para la restauración de la legalidad urbanística es de quince años. El plazo para la restauración del orden jurídico infringido lo encontramos en el nuevo artículo 236, que está redactado de manera idéntica al anterior artículo 224 LUV (a salvo del plazo, obviamente). Dice este artículo que siempre que no hubieren transcurrido más de quince años desde la total terminación de las obras o usos del suelo realizados sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma, el alcalde requerirá al propietario para que, en el plazo de dos meses, solicite la oportuna autorización urbanística o ajuste las obras a las condiciones de la licencia

otorgada. El referido plazo de caducidad de acción de la administración empezará a contar desde la total terminación de las obras o desde que cesen los usos del suelo de que se trate. En el que nos ocupa, la prescripción o no de la infracción es algo banal, puesto que dichos expedientes sancionadores y de restauración de la legalidad, ya fueron instruidos y terminados. De tal forma que habiendo terminado ya dichos expedientes, será de aplicación lo establecido en la propia Ley de Suelo vigente para permitir la declaración y el acceso al Registro de la Propiedad de las denominadas obras antiguas. El problema suscitado por el Registrador no es otro más que el alcance temporal de la modificación, y la remisión al Alcalde para que tramite unos expedientes que ya han sido tramitados y terminados. Nos encontramos con una obra finalizada antes de la entrada en vigor de la normativa (20/08/2014). Interpretando el régimen transitorio del Código Civil en un sentido más favorable, no habría problema en permitir la autorización de dichas escrituras y su inscripción en el Registro de la Propiedad, pues habiéndose cumplido todos los requisitos legales, incluida la caducidad administrativa de la acción antes de la entrada en vigor de la norma, lo único que no se ha procedido a realizar es la documentación pública de una realidad preexistente que podríamos calificar incluso como derecho adquirido. Concluye el Notario que esto no será posible, pues el régimen modificado es de peor calidad para el afectado que el anterior, y una acción ya caducada conforme a normativa en vigor en el momento de la caducidad no puede (o no debería poder) revivir por una norma posterior. Además, la Disposición Transitoria Primera, en su párrafo tercero, dice que los procedimientos en tramitación en la fecha de entrada en vigor de la presente ley relativos a disciplina urbanística, ruina o cumplimiento del deber de edificación se ajustarán a las disposiciones vigentes al tiempo de iniciarse el correspondiente procedimiento. Como consecuencia, si no hay acción de la Administración, pues la caducidad se ha consumado, o los expedientes han terminado como en el que nos ocupa, no hay justificación para negar a estas edificaciones la documentación pública y la inscripción registral. De hecho, el presupuesto para autorizar e inscribir es que no se pueda restaurar la legalidad urbanística, y, si ese presupuesto se cumple, la norma ampararía la documentación e inscripción. Las bases de dicha autorización de una escritura referida a la terminación de una obra cuyo plazo de cuatro años haya terminado antes de la entrada en vigor de la modificación. Señalando el referido Notario que ese es el criterio de la Dirección General. Es evidente que aplicando el régimen transitorio del Código Civil, debemos de entender que hay un derecho no adquirido, pero nacido antes de la reforma, y que debe respetarse en la forma en que se configuró legalmente al finalizar la obra, resultando por tanto necesaria la inscripción de la escritura que nos ocupa. Sexto. Régimen comparativo Consultado el asunto que nos ocupa con otros Registradores de la zona, concretamente el Registrador de Castellón 1 y el de Novelda, nos aclaran que, para supuestos de obras realizadas sin licencia y acabadas en fecha anterior a la entrada en vigor de la nueva ley Valenciana, se está procediendo a inscribir las declaraciones de obra, bajo idéntico argumento precisamente esgrimido por esta parte, es decir la irretroactividad de la ley administrativa, siendo ésta perjudicial para el administrado, cuando expresamente la Ley no contempla esta irretroactividad en la normativa aplicada. Es por ello que en aplicación del principio de seguridad jurídica, resulta inadmisibles que idénticas situaciones de hecho, queden resueltas de forma diferente, según el registro al que corresponda inscribir la finca, por lo que es preciso que la Dirección General resuelva el que nos ocupa, a fin de no incurrir en discriminaciones, expresamente prohibidas por nuestra Constitución Española, al ser todos los españoles iguales ante la Ley...».

IV

El registrador emitió informe el día 10 de noviembre de 2014 y elevó el expediente a este Centro Directivo, así como el informe, de fecha 12 de noviembre de 2014, emitido por el notario autorizante de la escritura, en los términos previstos en el párrafo quinto del artículo 327 de la Ley Hipotecaria.

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; 2 del Código Civil; 17, 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; 128 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; 221, 224 y 228 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana; 236 y 238 y la disposición transitoria tercera de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana; los artículos 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; las Sentencias del Tribunal Constitucional números 27/1981, 99/1987, 227/1988 y 150/1990; 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 y 14 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 (1.^a) de 2012, 25 de febrero, 4 de marzo, 15 de abril (2.^a), 6 de mayo y 5 de noviembre de 2013 y 11 de marzo de 2014.

1. Es objeto de discusión en el presente recurso la posibilidad de inscribir una declaración de ampliación de obra nueva de las denominadas «antiguas», construida sin licencia en un suelo no urbanizable, sobre la base de una declaración contenida en certificado técnico donde se acredita una antigüedad superior a los cuatro años. Resulta determinante en este supuesto la posible aplicación de la norma urbanística vigente al tiempo de otorgarse la escritura pública y presentarse el título en el Registro de la Propiedad, pero que no lo estaba al momento de concluirse la construcción o edificación declarada.

2. El recorrido lógico de dicho análisis nos debe hacer comenzar por esta última cuestión, relativa a la aplicación o no de una norma en función de ciertos parámetros temporales, por lo que a su estudio y resolución se entrará en primer lugar, al ser la «ratio decidendi» del derecho sustantivo del conflicto planteado. Como ha quedado señalado, se declara en fecha 19 de septiembre de 2014 una ampliación de obra terminada en el año 2007, y a la cual el registrador de la Propiedad aplica la recientemente aprobada Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana. La entrada en vigor de la misma se produjo el día 20 de agosto del año 2014, por lo que la norma se encontraba plenamente vigente al tiempo del otorgamiento del título de ampliación de obra nueva y de su posterior presentación en el registro. La doctrina general de este Centro Directivo es clara y consolidada en este aspecto: «En relación con la eficacia temporal de las normas en esta materia, hay que recordar que, (...) en materia de inscripción de actos o negocios jurídicos regulados por las normas urbanísticas de trascendencia inmobiliaria, el registrador debe basar su calificación, no sólo en la legalidad intrínseca de los mismos, sino también en las exigencias especiales que las normas exigen para su documentación pública e inscripción registral. Son en consecuencia las sucesivas redacciones legales en la materia (Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico; Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio; Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones; Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, Texto Refundido de dicha Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), las que serán de aplicación a los documentos otorgados durante sus respectivos períodos de vigencia, aunque las correspondientes obras se hayan ejecutado en un momento anterior. Siendo ello así y estando vigente el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en el momento del otorgamiento de la escritura calificada (...), dicho texto legal deberá ser el canon normativo que se aplique para dilucidar la cuestión de fondo planteada (...)» (cfr. Resolución de 11 de marzo de 2014).

Esta regla general, sin embargo, sufre evidentes limitaciones en determinados ámbitos normativos, para evitar, entre otras consecuencias, la posible aplicación de un régimen sancionador a una infracción cometida antes de su entrada en vigor. Por eso hay que aclarar que –tal y como se recoge en la mencionada Resolución de 11 de marzo de 2014– esta doctrina general no puede resultar de aplicación en relación al ámbito sancionador de la normativa urbanística cuando el período señalado para la prescripción de la acción correspondiente ya se ha cumplido en su totalidad al tiempo de entrar en vigor la nueva norma.

La anterior Ley urbanística valenciana de 2005 señalaba un plazo de prescripción de cuatro años para las obras sin licencia, el cual se amplía con la norma recién aprobada en 2014 a quince años. Por tanto, al tiempo de la entrada en vigor de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana (vigencia desde 20 de agosto de 2014) la acción de restauración de la legalidad de la obra ya no podría iniciarse, atendiendo al texto normativo que se encontraba vigente en el momento de cometerse la infracción, ya que había transcurrido un lapso de tiempo superior a los cuatro años de restablecimiento de la legalidad urbanística. De ahí que la aplicación del régimen de la nueva ley, como considera el registrador, supondría el renacimiento de una acción que ya se encontraba prescrita e implicaría una aplicación retroactiva de la norma, efecto éste que, al margen de no encontrarse contemplado en la misma ley (cfr. disposición transitoria primera de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana), podría provocar la vulneración del principio constitucional de no retroactividad de las normas sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

3. Una vez aclarada la incorrecta aplicación de la Ley de 25 de julio de 2014 por motivos de eficacia temporal, cabe analizar si puede inscribirse la obra nueva por antigüedad, acreditando que la misma es de siete años. Como ya se ha avanzado, el artículo 224 de la norma que se resuelve como aplicable al caso (es decir, la Ley Urbanística Valenciana de 2005), especifica que el plazo para ordenar la restauración urbanística será de cuatro años para obras sin licencia desde la terminación de la obra; siendo este plazo indefinido para las construcciones llevadas a cabo entre otros casos en suelo urbanizable protegido. Según resulta de la descripción de la finca en el Registro así como en la propia escritura (y sin que haya quedado desvirtuado por ningún otro medio de prueba) el suelo donde se declara la obra es suelo rústico sin concreción ni protección específica alguna. Tampoco consta en el expediente la iniciación de un plan de gestión de la zona por tratarse de un suelo no urbanizable de especial protección. La consecuencia en uno y otro caso de esta infracción (construcción sin licencia) podría suponer la adopción de medidas de restablecimiento de esa legalidad que lleven a la demolición del inmueble o construcción dentro de los plazos señalados (artículos 225 y 228 de la indicada Ley de 2005).

Por tanto, se observa que al tiempo de otorgarse la escritura de ampliación de obra nueva han transcurrido de manera completa y efectiva los plazos legalmente previstos para iniciar las acciones de restablecimiento de la legalidad urbanística señaladas en la ley aplicable, es decir la Ley Urbanística Valenciana de 2005.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la nota de calificación del registrador en los términos que resultan de los anteriores pronunciamientos.

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, 15 de enero de 2015.–El Director General de los Registros y del Notariado, Francisco Javier Gómez Gáligo.