

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

9619 *Resolución de 27 de junio de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la la nota de calificación extendida por la registradora de la propiedad de Jijona, por la que suspende la inscripción de una escritura de segregación y compraventa.*

En el recurso interpuesto por doña A. C. S. contra la nota de calificación extendida por la registradora de la Propiedad de Jijona, doña María Elena Moreno Romero, por la que suspende la inscripción de una escritura de segregación y compraventa.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada por la notaria de Jijona, doña María de los Reyes Sánchez Moreno, el día 9 de febrero de 2017, con el número 73 de protocolo, se formalizó, respecto de la finca registral número 10.170 de Jijona, una segregación, y posterior venta, de una porción de 16.456 metros cuadrados, siendo dicha cabida inferior a la unidad mínima de cultivo fijada por la Comunidad Autónoma de Valencia, conforme al Decreto de dicha Comunidad de 9 de noviembre de 1999.

II

Presentada el día 20 de octubre de 2017 copia auténtica de dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Jijona, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Documento:

Escritura de segregación y compraventa.
Notario: María de los Reyes Sánchez Moreno de Xixona.
N.º de protocolo: 73/2017 fecha: 09/02/2017.

Datos presentación:

N.º entrada: 1308.–Asiento número: 110 del Diario 153.
Fecha presentación: 20/10/2017.
Presentante: C. S., A.

Fecha aportado calificación: Veinte de octubre del año dos mil diecisiete.

Previo su examen y calificación, por lo que resulta del mismo y del contenido del Registro de mi cargo, conforme a los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y concordantes,

He acordado no practicar la inscripción interesada sobre la base de las siguientes circunstancias de hecho y fundamentos de Derecho:

Hechos

En la documentación calificada, se efectúa de la finca 10.170 de Jijona, una segregación de una porción de 16.456 m², si bien manifiestan que su cabida real coincide con la parcela 67 del polígono 7 (que en Catastro consta como "almendro seco"), esto es, 16.549 m² (existiendo una diferencia de cabida inferior al 5%). La cabida de la parcela segregada es inferior a la unidad mínima de cultivo fijada por la Comunidad Autónoma Valenciana en el Decreto de 9 de noviembre de 1999 del Gobierno Valenciano, cuyo artículo único dispone lo siguiente:

"1. De conformidad con lo que establece el artículo 23 de la Ley estatal 19/1995, de 4 de julio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Autonómica Valenciana 2/1997, de 13 de julio, modificativa de la Disposición Adicional Tercera número 2 de la ley 4/1992, se fijan en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma las superficies de 2.5 hectáreas en secano y 0.5 hectáreas en regadío, como las expresadas unidades de cultivo. 2. A estos efectos, se considerará como de regadío, previa comprobación por el órgano competente de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación, o departamento que lo sustituya, toda aquella parcela cultivada en la que se justifique su derecho a riego. 3. Las fincas rústicas podrán dividirse o segregarse aun dando lugar a superficies no cultivables inferiores a las señaladas en el anterior ordinal primero: a) En todos los supuestos contemplados en el artículo 25 de la Ley Estatal 19/1995, de 4 de julio, b) En los supuestos en los que la finalidad de la división o segregación de las fincas rústicas sea la construcción o instalación de pozos, transformadores depósitos y balsas de riego, cabezales comunitarios de filtraje y abonado, ampliaciones de caminos en beneficio de una colectividad de construcciones agrícolas y ganaderas. Para ello deberá justificarse tal finalidad en expediente incoado al efecto, que incorpora el preceptivo trámite de audiencia a los interesados que sean conocidos y que contenga informe favorable de la administración competente, que finalizará con Resolución motivada al respecto de la finalidad que pretenda la división o segregación solicitada."

Con fecha 10 de noviembre de 2018 [sic], se envió comunicación a la Consellería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, en aplicación del artículo 80 RD 1093/97, de 4 de julio, remitiéndole la documentación aportada para efectuar la segregación. Dicha solicitud tuvo entrada en Consellería el 15 de noviembre de 2017.

Con fecha 23 de febrero de 2018 se ha recibido en este Registro escrito de la Directora Territorial, doña C. C. G. y de la Ingeniera Agrícola doña V. V. B., de fecha 15 de febrero de 2018, en la que se declara que se ha efectuado una visita a la parcela cuya segregación se pretende, y no se pudo ver infraestructura de riego. Por lo tanto la documentación aportada "resulta insuficiente para realizar la pertinente valoración por lo que, al objeto de poder emitir el preceptivo acuerdo, se precisa la siguiente documentación:

I. Certificado de los derechos de agua de las parcelas objeto de este informe emitido por la Comunidad de Regantes a la que pertenezca o resolución de la Confederación Hidrográfica del aprovechamiento de uso de aguas subterráneas, indicando en el mismo, término municipal, polígono y parcela además de la superficie regable.

II. En el caso de que la finca disponga de derechos de riego, indicar y aportar plano de la infraestructura que tiene la parcela de regadío".

Visto el referido documento, y dado que no es posible por la Registradora que suscribe aportar dicha documentación a la Administración solicitante, la misma podría ser aportada por los interesados en Consellería a los efectos de obtener un dictamen favorable a la segregación pretendida.

En cualquier caso, no nos encontramos ante ninguno de los casos del artículo 80 del Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio.

"Cuando se trate de actos de división o segregación de fincas inferiores a la unidad mínima de cultivo, los Registradores de la Propiedad remitirán copia de los documentos presentados a la Administración agraria competente, en los términos previstos en el apartado 5 del artículo anterior. Si dicha Administración adoptase el acuerdo pertinente sobre nulidad del acto o sobre apreciación de las excepciones de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, remitirá al Registrador certificación del contenido de la resolución recaída. En el caso que transcurran cuatro meses desde la remisión o de que la Administración agraria apreciase la existencia de

alguna excepción, el Registrador practicará los asientos solicitados. En el supuesto de que la resolución citada declarase la nulidad de la división o segregación, el Registrador denegará la inscripción. Si dicha resolución fuese objeto de recurso contencioso-administrativo, el titular de la finca de que se trate podrá solicitar la anotación preventiva de su interposición sobre la finca objeto de fraccionamiento."

Dado que la Administración ha manifestado expresamente y dentro de plazo su imposibilidad de comprobar si estamos ante alguna excepción que permita efectuar la segregación, aun siendo la parcela inferior a la unidad mínima de cultivo (de secano), requiriendo la aportación de documentación al respecto, no podemos aplicar los dos supuestos reflejados en dicho artículo que permitirían practicar la inscripción, pues ni se ha informado favorablemente a la misma, ni existe silencio administrativo que permita dar por permitida la segregación. Además, hay que tener en cuenta que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas permite tener por suspendido un plazo para resolver, entre otros motivos, cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias o la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios (artículo 22).

No podemos obviar que la segregación inferior a la unidad mínima de cultivo, siempre que no existan supuestos de excepción establecidos en el artículo 25 de la Ley 19/94 de 4 de julio, es radicalmente nula por contravenir lo dispuesto en el artículo 24 de dicha Ley:

"1. La división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo.

2. Serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni con relación a tercero, los actos o negocios jurídicos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas, contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior.

3. La partición de herencia se realizará teniendo en cuenta lo establecido en el apartado 1 de este artículo, aun en contra de lo dispuesto por el testador aplicando las reglas contenidas en el Código Civil sobre las cosas indivisibles por naturaleza o por ley y sobre la adjudicación de las mismas a falta de voluntad expresa del testador o de convenio entre los herederos."

Como ha reiterado la Dirección General de los Registros y del Notariado, entre otras, en Resoluciones de 25 de abril, 7 de agosto y 1 de diciembre de 2014 y 28 de octubre de 2015 y 10 de enero de 2017, corresponde al órgano autonómico competente apreciar si concurren o no las excepciones recogidas en el artículo 25 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 80 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

No influye en su validez o nulidad que, como ocurre en el presente caso, el interesado obtuviera del Ayuntamiento, como administración urbanística competente, la correspondiente licencia de segregación, pues si bien la licencia municipal, o en su caso la certificación municipal de innecesariedad de licencia, puede ser suficiente para cumplir con los requisitos urbanísticos impuestos a la segregación, cuando el asunto a dilucidar no es urbanístico sino agrario carece la Administración local de competencias. Es la Comunidad Autónoma, a través de sus órganos competentes, quien tiene que pronunciarse sobre si las segregaciones documentadas son válidas o nulas por no respetarse la prohibición de divisiones y segregaciones inferiores a la unidad mínima de cultivo correspondiente. Y si la Comunidad Autónoma no puede pronunciarse, por no tener la documentación necesaria, y así lo manifiesta expresamente, no puede tampoco el acto acceder al Registro, pues podríamos encontrar ante un acto nulo de pleno derecho cuya imposibilidad de acceso a los Libros es incuestionable. Mientras no se resuelva, expresamente o por silencio administrativo, si el acto es válido, el mismo no puede tener la presunción de validez suficiente, y no puede acceder al Registro, en base al principio de legalidad que rige nuestro sistema hipotecario y registral.

En aplicación del principio de legalidad, sólo son inscribibles los títulos que sean válidos y reúnan todos los requisitos exigidos para ello conforme a las leyes, y no lo son,

a la inversa, los que no reúnan todos los requisitos exigidos por el Derecho objetivo para su validez e inscribibilidad, debiendo ser rechazados los títulos claudicantes, es decir los títulos que revelan una causa de nulidad o resolución susceptible de impugnación (cfr. artículos 18, 33, 34 y 38 de la Ley Hipotecaria y 1259 del Código Civil). Sólo así puede garantizarse la seguridad jurídica preventiva que en nuestro sistema jurídico tiene su apoyo basilar en el instrumento público y en el Registro de la Propiedad. Y uno de los medios a través del cual se consigue ello es a través de la calificación registral, establecida en el artículo 18 de la Ley Hipotecaria, según el cual «los Registradores calificarán, bajo, su responsabilidad, la legalidad de los documentos de todas clases 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.»

Todo ello sin perjuicio de que el interesado pueda obtener un pronunciamiento de la Administración sobre la procedencia de las excepciones del artículo 25 de la Ley 19/1995, mediante la presentación de alegaciones o pruebas complementarias en el seno del procedimiento administrativo iniciado por la comunicación registral (vgr. mediante la aportación requerida en el escrito recibido de Conselleria arriba transcrito), o mediante los recursos pertinentes.

Fundamentos de Derecho

Son de aplicación el artículo 80 del RD 1093/1997, de 4 julio, artículos 24 y 25 de la Ley 19/94, de 4 julio, artículos 61 y ss de la Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana, artículo 230 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana y el Decreto 217/1999, de 9 de noviembre, del Gobierno Valenciano, por el que se determina la extensión de las unidades mínimas de cultivo; así como el principio de legalidad que rige nuestro sistema registral, y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la expresada calificación puede (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica reconocida por María Elena Moreno Romero registrador/a de Registro Propiedad de Jijona (Xixona) a día nueve de marzo del año dos mil dieciocho.

III

Contra la anterior nota de calificación, doña A. C. S. interpuso recurso el día 28 de marzo de 2018 mediante escrito y con arreglo a las siguientes alegaciones:

«Hechos

Primero.

Con fecha 20 de octubre de 2017, presenté, para su inscripción, escritura de segregación y compraventa otorgada ante la Notario de Jijona, Doña María de los Reyes Sánchez Moreno, el 9 de febrero de 2017, obrante al número 73 de su Protocolo, por virtud de la cual, Dña. M. A. E. L. segregó, previa licencia municipal -que consta en la escritura, una parcela de 16.456 m², para formar una finca nueva e independiente, y procedió a su venta.

Es trascendente que la finca registral matriz estaba compuesta por seis porciones discontinuas y el objeto de segregación es una de las porciones descritas, así como que la finca segregada tiene una superficie registral de 16.456 m².

Segundo.

El siguiente día 27 de febrero de 2.018, a mi abogado, le dan noticia de que la Dirección Territorial de Alicante de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural ha comunicado al Registro la insuficiencia de documentación aportada para emitir el preceptivo acuerdo, por lo que precisa determinada documentación.

Con ocasión de este conocimiento, inicio la búsqueda de antecedentes e instruyo que se elabore un plano de la infraestructura de riego, sin perjuicio de intentar comunicarme con la Sra. registradora a efectos de aclarar lo que está sucediendo – habida cuenta el trascurso de más de cuatro meses desde la presentación de la escritura y que al tratarse de segregación de fincas físicamente separadas, procede la inscripción como finca independiente–.

Tercero.

El siguiente día 12 de marzo, se notifica acuerdo de "no practicar la inscripción interesada» por ser la cabida de la finca segregada inferior a la unidad mínima de cultivo, y haber obtenido una respuesta en el plazo de 4 meses de la Administración competente en la que «ni se ha informado favorablemente a la [segregación] ni existe silencio administrativo", por lo que entiende que no puede inscribir la segregación.

Añade el Acuerdo de la Señora registradora, que a la vista de la comunicación de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, los interesados pueden aportar la documentación y obtener un dictamen favorable a la segregación pretendida, para obtener la inscripción deseada. Con esto comete la Sra. registradora un doble error: de una parte se requiere una Resolución y no un mero Dictamen, y no se requiere que sea favorable para su inscripción, sino que se inscribirá salvo que dicha Resolución declare la nulidad de la segregación.

Cuarto.

Según se indica en dicha notificación, en relación con la calificación negativa, entre otros posibles medios de reacción, cabe interponer recurso ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el plazo de un mes desde la fecha de notificación, en los términos de los artículos 324 y siguientes de la Ley Hipotecaria.

De conformidad con ello, al no haber transcurrido el aludido plazo, interpongo recurso gubernativo frente a dicha calificación negativa, que considero ha de ser revocada sobre la base de los siguientes fundamentos de Derecho:

Fundamentos de Derecho

Primero. *Incumplimiento de los plazos de inscripción del documento.*

Como primera cuestión que surge del Expediente, se incumple el plazo máximo para calificar establecido en el artículo 18 de la Ley Hipotecaria, e incluso el de su artículo 97 del Reglamento, que permitiría –como máximo– 60 días. No existe norma alguna que permita prolongar dicho plazo indefinidamente hasta que el Registrador obtenga satisfacción a sus pretensiones, incluso si estas tienen una base legal. Terminado el plazo para inscribir sin que se dicte acuerdo alguno, se ha de proceder por el Sr. Registrador a su inscripción registral, aunque la Administración tenga un plazo superior para dictar su Resolución.

Segundo. *Incumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 1093/1997.*

En el presente caso, se ha cumplido con el requisito exigido por el artículo 78 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, aportando en la escritura la licencia de

segregación –más contundente que la declaración municipal de innecesariedad- y ello en base, según la propia licencia, a tratarse de una finca discontinua de seis porciones de terreno; sin que exista elemento alguno en la Escritura que ofrezca duda sobre el peligro de creación de un núcleo de población–.

El siguiente artículo 80 exige, cuando la parcela resultante sea inferior a la parcela mínima de cultivo, que se remitan los documentos presentados a la Administración agraria competente para que adopte el acuerdo pertinente en el plazo de cuatro meses, en cuyo caso "el Registrador practicará el asiento solicitado", salvo que "la resolución [...] declarase la nulidad de la división o segregación, [en cuyo caso] el Registrador denegará la inscripción".

Los supuestos legalmente regulados son dos: o (1) no hay acuerdo que declare la nulidad en el plazo de cuatro meses, en cuyo caso practicará la inscripción, o (2) existe dicho acuerdo, en cuyo caso denegará la inscripción, y cabrá recurrir el acuerdo administrativo. En el presente caso, no consta la existencia de acuerdo declarando la nulidad, ni cabe recurso contra la comunicación de la Consejería.

Eso es lo que establece la norma, y no otra cosa. Y en este caso, han transcurrido cuatro meses, y no existe resolución que declare la nulidad de la segregación, por lo que incumple la Sra. registradora el mandato legal, en claro perjuicio de la propia seguridad jurídica que debe otorgar la aportación de licencia de segregación (cuya posible nulidad no puede ser cuestionada hasta tal extremo en la inscripción), y para ello incumple los plazos legalmente establecidos para realizar la inscripción, que si bien son de treinta días para el Registrador, son de cuatro meses para la Administración.

Tercero. *Notificación defectuosa (Ley de Procedimiento Administrativo)*.

En primer lugar, conforme al artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, es el Órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos quien está obligado a notificar a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos, cual es mi caso. No es la Sra. registradora quien ha de notificar acuerdo ni acto alguno, ente otros motivos, por no estar entre sus cometidos notificar actos administrativos, ni es el presentador quien los ha de recibir.

La Sra. registradora remite al "presentador del documento" copia del requerimiento que le efectúa la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, sin «el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos», exigido por el citado artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre. El documento remitido por la Consejería no indica si pone fin a la vía administrativa ni qué recursos caben frente al mismo –y ello es obvio porque yo no soy destinataria del mismo, ni parte en el procedimiento– pero es que tampoco concede un plazo para atenderlo (y menos las consecuencias de su incumplimiento).

En todo caso, se trata de una comunicación de la Administración agraria competente al Registro de la Propiedad, hecho este que no puede tener efectos adversos para la inscripción solicitada más de cuatro meses antes, que solo se puede denegar si en dicho plazo de cuatro meses se notifica al Registro una Resolución Administrativa declarando la nulidad de la segregación.

Además, dicha comunicación se entrega al «presentador ante el Registro», cuya invalidez en el Orden Administrativo, por consolidada, hace innecesario un mayor detenimiento en la jurisprudencia asentada al respecto. Pero este defecto tiene un efecto perverso: ni la Administración tiene constancia de la notificación (y por tanto no puede contar los plazos) ni el Registro tiene conocimiento de su cumplimiento (y por tanto no puede aducir un incumplimiento por el administrado), lo que hace decaer todo el argumentario utilizado por la Sra. registradora para denegar la inscripción, ya que no consta el incumplimiento del plazo para contestar el requerimiento, y por tanto la supuesta suspensión del procedimiento y su no caducidad.

Se me priva, con esta forma de actuar, de mis más elementales derechos como ciudadana, al impedir la inscripción registral de una finca, que ha sido autorizado por el Ayuntamiento y dicha autorización no ha sido declarada nula por el órgano competente, sino que muy al contrario, se impide la inscripción por una mera comunicación entre órganos de la Administración del Estado, en la que ni soy parte ni puedo recurrir –precisamente por su carácter de comunicación–.

A más de lo anterior, manifiesta la Sra. registradora que puedo aportar la documentación requerida y obtener un informe favorable (sobre lo que ya me he pronunciado), obviando que la contestación al requerimiento será al propio Registro, que ya ha calificado la Escritura, y que en la Consejería el Expediente se refiere a un asiento de presentación que ya no está vigente, por lo que me colocaría en una situación "difícil" al presentar un escrito ante un Registro que no lo aceptará y para un Expediente que ya no existe.

Cuarto. Caducidad del procedimiento administrativo.

Conforme al artículo 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, "en los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa... [produce] los siguientes efectos: ... b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades... de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad" por lo que el procedimiento ha caducado sin más por el transcurso de cuatro meses sin dictarse resolución del mismo, siendo intrascendente a estos efectos que el mismo esté en fase de instrucción.

Pero la Sra. registradora aplica el siguiente apartado 2: "En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución", obviando que desconoce si contesté directamente el requerimiento a la Consejería, y que no tengo la cualidad de "interesado" en dicho procedimiento, ente otros motivos porque no soy parte. Se trata de un procedimiento entre el Registro y la Consejería, que no se ha dirigido a mí, sino al Registro, pues el interesado en el procedimiento ante la Consejería es el Registrador, que ha de inscribir o denegar la inscripción, siendo yo interesada –eso sí– en el procedimiento registral.

Y para el caso de no entender así lo dispuesto en el artículo 25, el siguiente artículo 95 deja más clara la postura de esta parte: "2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite". Y resulta evidente que pese a la pérdida de mi derecho al trámite, pues sin mi actividad puede resolver (declarando la nulidad si así resulta del Expediente), seguimos sin la Resolución exigida. Incluso si se entiende inaplicable la caducidad por afectar al interés general –en cuyo caso, será requisito en todas las segregaciones esperar la Resolución "sine die"– la denegación de la inscripción se ha producido sin la Resolución declarando la nulidad de la segregación.

Quinto. Motivación de la Sra. registradora.

Alega la Sra. registradora respecto a la inscripción de la segregación que "ni se ha informado favorablemente a la misma, ni existe silencio administrativo que permita dar por permitida la segregación", equivocando –como ha quedado expuesto– que el mandato legal consiste en denegar la inscripción cuando "la resolución [...] declarase la nulidad de la división o segregación", no cuando no se informe favorablemente, incluso existiendo silencio administrativo. No se requiere permiso de la Administración agraria competente para la segregación, sino simplemente, darle noticia por si declara su nulidad, otorgando al efecto un plazo de cuatro meses desde que se le comunica. Esta

es la opción legislativa en garantía de la seguridad jurídica del ciudadano y de la legalidad territorial, con la que podrá estar más o menos conforme la Sra. registradora.

Por otro lado, expone la Sra. registradora en defensa de la denegación de inscripción que "serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni en relación a tercero los actos o negocios... por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas... [dando] lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo" por lo que no puede inscribir un título que –en principio– está viciado de nulidad. A este respecto, conforme ya se ha expuesto al inicio, la segregación se ha realizado con un acuerdo del Ayuntamiento de Jijona –no por una mera certificación de innecesariedad de licencia– por lo que la presunción de legalidad ha de existir a favor del acto –no en contra. Si –como manifiesta la Sra. registradora– el Ayuntamiento no fuese competente, (1) no podría adoptar los acuerdos ni emitir los certificados, y (2) no los podría exigir el Registro para la inscripción de toda segregación–.

El –alegado por la Sra. registradora– principio de legalidad se cumple precisamente cumpliendo la Ley, que establece que salvo que en el plazo de cuatro meses la Administración declare la nulidad de la segregación presentada en el Registro de la Propiedad, procederá su inscripción –si se cumplen el resto de requisitos. El título presentado "reúne todos los requisitos exigidos por el derecho objetivo para su validez e inscribibilidad" sin que el mismo "revele una causa de nulidad o resolución susceptible de impugnación", por lo que, en virtud del citado principio de legalidad, procede la inscripción de la segregación, no su denegación–.

Sexto. Conclusiones.

En definitiva, la cuestión se circunscribe a si el Registro puede tardar más de cuatro meses en calificar una escritura, y si puede denegar la inscripción de una segregación por no aportar el "interesado" (ahora sí) la documentación requerida por el Órgano Administrativo competente al Registro, sin que exista Resolución declarando la nulidad de la segregación (porque no existe tal Resolución, esté o no suspendido el procedimiento).

1.º Respecto a la calificación fuera de plazo de la escritura presentada, tan solo conlleva como efecto la apertura de expediente sancionador al Registrador, pese a que en el presente caso, dicha tardanza venga propiciada por el plazo de cuatro meses durante el cual, pese a estar obligado el Registrador a practicar el asiento correspondiente en los primeros treinta días, puede la Administración acordar la nulidad del acto "inscrito" debiendo entonces denegar la inscripción, lo cual responde a una técnica legislativa muy deficiente, no obstante lo cual, debe el Registro ordenar un medio legal que le permita cumplir ambos mandatos, pero nunca incumplir uno por otro.

2.º Teniendo dudas acerca de la competencia de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural para adoptar un acuerdo declarativo de la nulidad de una parcelación, es legalmente inexcusable que los trámites en los que sea parte un ciudadano no se le notifiquen al "interesado" con las indicaciones enumeradas en el artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. El requerimiento se entregó al presentador ante el Registro, y no consta en el mismo que su desatención en el plazo de 10 días conllevase la denegación de la inscripción solicitada, por lo que se ha de tener por inexistente.

3.º No prevé la Ley que el procedimiento administrativo en cuestión pueda tener una duración superior a cuatro meses, por lo que, transcurrido el plazo de cuatro meses iniciado con la remisión del registro, caduca el procedimiento, sin que pueda producir efecto alguno (por supuesto, sin perjuicio de iniciarse nuevamente), y ello con la consecuencia de que se proceda a la inscripción de la segregación efectuada en el título presentado, por no existir "resolución [que] declarase la nulidad de la división o segregación".

4.º Por último, y como principal motivo del presente Recurso, el artículo 80 del Real Decreto 1093/1997 exige, para la denegación de la inscripción, "que la resolución citada

declarase la nulidad de la división o segregación", y tal Resolución no existe, lo que no requiere de más alegaciones, siendo éste el principio de legalidad aplicable pues así lo ha querido el legislador, sin que la calificación del Registrador pueda ir más allá, incluso defendiendo la evitación de actos nulos, pues con ello vulnera la seguridad jurídica e impide el normal desenvolvimiento de las operaciones inscribibles.»

IV

La registradora de la Propiedad interina de Jijona, doña María Isabel Navarro Torán, emitió informe el día 11 de abril de 2018, ratificando íntegramente el contenido de la nota de calificación impugnada, y remitió el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 8, 18, 243 y 322 y siguientes de la Ley Hipotecaria; 44 del Reglamento Hipotecario; 16.2 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; 230 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana; 61 a 63 de Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana; el Decreto de la Generalitat Valenciana de 9 de noviembre de 1999; la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias; los artículos 79 y 80 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, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 29 de octubre de 1947, 27 de febrero de 2003, 22 de marzo, 23 de junio y 2 de noviembre de 2004, 23 de abril y 24 de mayo de 2005, 20 de enero, 27 de mayo y 14 de noviembre de 2006, 1 de agosto de 2011, 22 de julio y 27 de noviembre de 2012, 25 de abril, 7 de agosto y 1 de diciembre de 2014, 28 de octubre de 2015 y 10 de enero de 2017.

1. En el supuesto del presente recurso son relevantes los siguientes hechos:

a) Se presenta en el Registro de la Propiedad copia autorizada de una escritura mediante la cual se practica la segregación de una finca rústica de secano situada en el término municipal de Jijona, de la que resulta una porción de 1 hectárea, 64 áreas y 66 centésimas (equivalentes a 16.456 metros cuadrados), si bien manifiestan los otorgantes que su cabida real coincide con la parcela 67 del polígono 7 (que en Catastro consta como «almendro secano»), estando fijada la unidad mínima de cultivo por el Decreto de la Comunidad Autónoma de Valencia de 9 de noviembre de 1999 en las superficies de 2,5 hectáreas en secano y 0,5 hectáreas en regadío.

b) La finca matriz (registral número 10.170) es una heredad situada en suelo no urbanizable, de forma discontinua integrada por seis porciones una de las cuales se corresponde con la finca segregada.

c) En la escritura se incorpora certificación municipal de licencia segregación.

La registradora suspende la inscripción solicitada, en síntesis, porque conforme a los artículos 24 y 25 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias, no es admisible la segregación de parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo, sin que se haya acreditado la concurrencia de ninguna de las excepciones previstas en la citada ley, dado que habiendo remitido la documentación a la Dirección Territorial de Alicante de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural de la Generalitat Valenciana, de conformidad con lo previsto en el artículo 80 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, ha recibido comunicación de dicho órgano administrativo de fecha 15 de febrero de 2018 en el que pone de manifiesto que, efectuada una visita a la parcela cuya segregación se pretende, no se pudo ver infraestructura de riego, y que siendo la documentación aportada «insuficiente para

realizar la pertinente valoración (...) al objeto de poder emitir el preceptivo acuerdo, se precisa la siguiente documentación: I. Certificado de los derechos de agua de las parcelas objeto de este informe emitido por la Comunidad de Regantes a la que pertenezca o resolución de la Confederación Hidrográfica del aprovechamiento de uso de aguas subterráneas, indicando en el mismo, término municipal, polígono y parcela además de la superficie regable. II. En el caso de que la finca disponga de derechos de riego, indicar y aportar plano de la infraestructura que tiene la parcela de regadío».

La recurrente se opone a tal calificación conforme a las alegaciones que por extenso constan en los antecedentes de hecho de esta Resolución.

2. Antes de examinar la concreta cuestión planteada en el recurso, procede delimitar el marco normativo que debe tenerse en cuenta para resolverlo:

a) Por lo que se refiere a la legislación urbanística estatal, el artículo 16.2 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, prohíbe las parcelaciones urbanísticas de los terrenos en el suelo rural, «sin que, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza».

b) En el ámbito de la legislación urbanística valenciana, el artículo 230 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, establece en su apartado 2 que «en ningún caso podrán autorizarse actos de división o segregación de fincas o terrenos rústicos en contra de lo dispuesto en la normativa agraria o forestal, o de similar naturaleza, que le sea de aplicación (...)», añadiendo en su apartado 3 que «tampoco podrán autorizarse en el suelo no urbanizable y en el suelo urbanizable sin programación las parcelaciones urbanísticas»; de modo que conecta los actos de segregación y división en suelo rústico con la observancia de la normativa sectorial que en cada caso sea aplicable, por lo que debe analizarse especialmente el régimen de las unidades mínimas de cultivo.

c) A su vez, el régimen de las unidades mínimas de cultivo está regulado en el ámbito de la Comunidad Valenciana por su Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana, que define en su artículo 61 la unidad mínima de cultivo como «la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona tomada en consideración», añadiendo su artículo 62 que «1.º Las unidades mínimas de cultivo se determinarán para secano y para regadío en los distintos municipios, zonas o comarcas mediante decreto del Consell de la Generalitat. 2.º A estos efectos, se considerará como de regadío, previa comprobación por el órgano correspondiente de la conselleria competente en materia de agricultura, o departamento que lo sustituya, toda aquella parcela cultivada en la que se justifique su derecho a riego. 3.º Las unidades mínimas de cultivo establecidas en el presente artículo tendrán plena aplicación respecto de la legislación autonómica en materia de suelo no urbanizable».

Finalmente, establece un régimen de indivisión de las parcelas en caso de infracción de la citada unidad mínima, disponiendo en su artículo 63.1 que «1.º La división o segregación de una finca rústica sólo se permitirá cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo establecida» (se exceptúa los supuestos de disposición o intercambio a favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que como consecuencia de esta disposición o intercambio no quede ninguna parcela inferior a la unidad mínima de cultivo). Añade el apartado 2 del mismo precepto la sanción civil de nulidad de la división o segregación en caso de infracción: «2.º Serán nulos y no producirán efectos de división o segregación entre las partes contratantes ni con relación a terceros, los actos o negocios jurídicos, cualesquiera que sea su naturaleza o clase,

por cuya virtud se pretenda la mencionada división o segregación de las fincas contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior».

Añade el precepto como norma de concordancia con la legislación estatal que «para su válida y eficaz división o segregación se estará a los estrictos términos y supuestos que con carácter excepcional vengan contemplados por la legislación estatal en dicha materia», excepciones a las que el artículo 64 de la misma Ley añade, sin perjuicio de las excepciones contempladas por la legislación estatal, la relativa a los supuestos de segregación o división que sea «consecuencia de la compraventa concertada sobre la totalidad de la finca arrendada entre el arrendatario titular de un arrendamiento histórico valenciano y el propietario de la misma. Para la aplicación de esta excepción será requisito imprescindible que la calificación y existencia del arrendamiento histórico valenciano haya sido objeto de reconocimiento mediante declaración de la administración agraria autonómica o resolución judicial firme».

En el caso del presente expediente, no estando en presencia de este último supuesto, habrá que estar al régimen fijado por la legislación estatal a la que se remite la norma valenciana. Añadamos ahora que, de conformidad con el artículo 62.1 de la Ley 8/2002, antes transcrito, el Decreto de la Generalitat Valenciana de 9 de noviembre de 1999 fija en su artículo único, y «en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, las superficies de 2,5 hectáreas en secano y 0,5 hectáreas en regadío, como las expresadas unidades de cultivo. A tales efectos, -añade la norma- se considerará como de regadío, previa comprobación por el órgano competente de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación, o departamento que lo sustituya, toda aquella parcela cultivada en la que se justifique su derecho a riego».

d) El régimen legal estatal en este ámbito sectorial, al que se remite la normativa de la Comunidad Valenciana, aparece regulado en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, cuyo artículo 24, en sus dos primeros apartados, tiene el siguiente contenido: «1. La división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. 2. Serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni con relación a tercero, los actos o negocios jurídicos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas, contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior».

No obstante, el artículo 25 de la misma ley permite la división o segregación en determinados supuestos en concreto: «a) disposición en favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que como consecuencia de la división o segregación, tanto la finca que se divide o segrega como la colindante, no resulte de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo; b) Si la porción segregada se destina de modo efectivo, dentro del año siguiente a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario, siempre que se haya obtenido la licencia prevista en la legislación urbanística (...) c) Si es consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la propiedad establecido en la legislación especial de arrendamientos rústicos. d) Si se produce por causa de expropiación forzosa, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa».

A los supuestos de excepción citados se ha de añadir el relativo a la compra de finca sujetas a arrendamientos históricos del artículo 64 de la Ley 8/2002, de 5 de diciembre, antes visto, y finalmente el contemplado en el apartado 3 del artículo único del Decreto de 9 de noviembre de 1999, que admite la división o segregación de las fincas rústicas, aun cuando den lugar a superficies no cultivables inferiores a la unidad mínima de cultivo, además de en los casos del artículo 25 de la Ley estatal 19/1995, de 4 de julio, «en los supuestos en los que la finalidad de la división o segregación de las fincas rústicas sea la construcción o instalación de pozos, transformadores depósitos y balsas de riego, cabezales comunitarios de filtraje y abonado, ampliaciones de caminos en beneficio de una colectividad de construcciones agrícolas y ganaderas». Para este específico caso el citado precepto exige que se justifica tal finalidad «en expediente incoado al efecto, que incorpora el preceptivo trámite de audiencia a los interesados que

sean conocidos y que contenga informe favorable de la administración competente, que finalizará con Resolución motivada al respecto de la finalidad que pretenda la división o segregación solicitada».

3. En el presente caso, la recurrente no especifica cual es el supuesto de excepción de entre los examinados al que se acoge. Lo que alega como motivo esencial de su recurso es que, a su juicio, dado que han transcurrido más de cuatro meses desde la fecha de la comunicación remitida por el Registro a la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural sin que haya recaído resolución expresa por parte de dicho organismo administrativo declarando la nulidad de la segregación, la registradora en cumplimiento del artículo 80 del Real Decreto 1093/1997 debió proceder a la inscripción solicitada.

Este precepto establece que «cuando se trate de actos de división o segregación de fincas inferiores a la unidad mínima de cultivo, los Registradores de la Propiedad remitirán copia de los documentos presentados a la Administración agraria competente». Y a continuación diferencia la norma según que dicha Administración responda expresamente o no en el plazo de cuatro meses: «Si dicha Administración adoptase el acuerdo pertinente sobre nulidad del acto o sobre apreciación de las excepciones de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, remitirá al Registrador certificación del contenido de la resolución recaída. En el caso que transcurran cuatro meses desde la remisión o de que la Administración agraria aprecie la existencia de alguna excepción, el Registrador practicará los asientos solicitados. En el supuesto de que la resolución citada declarase la nulidad de la división o segregación, el Registrador denegará la inscripción. Si dicha resolución fuese objeto de recurso contencioso-administrativo, el titular de la finca de que se trate podrá solicitar la anotación preventiva de su interposición sobre la finca objeto de fraccionamiento».

Este primer argumento impugnativo, sin embargo, no puede prosperar. La cronología de fechas es la siguiente: el día 10 de noviembre de 2017 el Registro remite a la Conselleria la comunicación prevista en el citado artículo 80 del Real Decreto 1093/1997, comunicación que se recibe en destino el 15 inmediato siguiente. Por su parte, el escrito de contestación de la Conselleria fechado el día 15 de febrero de 2018 se recibe en el Registro el día 23 del mismo mes. La calificación negativa se extiende el día 9 de marzo de 2018, fecha en la que, por tanto, no había transcurrido todavía el mencionado plazo de cuatro meses.

Conectado con esta alegación, la recurrente afirma igualmente que la registradora incumplió el plazo máximo de calificación, entendiéndose que conforme a los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 97 de su Reglamento dicho plazo máximo es de 60 días, sin que exista norma alguna que permita prolongarlo indefinidamente. Es preciso salir al paso de este erróneo planteamiento cuyo origen puede estar en la existencia de una errata en la redacción del referido artículo 80 del Real Decreto 1093/1997 (errata que no es la única, pues la referencia que hace a los artículos 23 y 24 de la Ley 19/1995, hay que entenderlos referida a sus artículos 24 y 25). En efecto, la primera frase del precepto dispone que «cuando se trate de actos de división o segregación de fincas inferiores a la unidad mínima de cultivo, los Registradores de la Propiedad remitirán copia de los documentos presentados a la Administración agraria competente, en los términos previstos en el apartado 5 del artículo anterior». Sin embargo, esta remisión al apartado 5 del artículo 79 debe entenderse «rectius» hecha al apartado 1 del mismo artículo (pues el 5 se refiere a una materia -anotación preventiva de expedientes de infracción urbanística- totalmente distinta), conforme al cual la remisión de la documentación (en este caso la relativa a la división o segregación de finca rústica) «se hará constar al margen del asiento de presentación, el cual quedará prorrogado hasta un límite de ciento ochenta días a contar de la fecha de la remisión», es decir, por un plazo superior a los cuatro meses a que se refiere el artículo 80, con objeto de cubrir el plazo posterior de calificación y, en su caso, despacho (éste sí conforme a lo previsto en el artículo 18 de la Ley Hipotecaria(que comenzará de nuevo al término del reiterado plazo de cuatro meses (si no hubo contestación por parte de la Administración) o desde la

aportación del correspondiente documento administrativo declarando la existencia en el supuesto de hecho de una causa de excepción, de entre las previstas legalmente, o la nulidad de la segregación o división.

Debe rechazarse, en consecuencia, tanto la alegación de la recurrente de haber incurrido la registradora en una posible causa de sanción por incumplimiento del plazo de despacho, como la consecuencia que de tal supuesto incumplimiento infiere al estimar que a falta de respuesta expresa por parte de la Administración declarando la nulidad de la segregación dentro del plazo máximo de calificación (60 días desde la presentación del documento) debió la registradora haber procedido a la inmediata inscripción del documento, conclusión que, por lo dicho y por las razones que se examinan en los siguientes fundamentos de esta Resolución, no se compadece con una recta interpretación de la legislación aplicable.

4. Alega igualmente la recurrente que en el presente caso la interesada obtuvo del Ayuntamiento, como Administración urbanística competente, la correspondiente licencia de segregación.

Ahora bien, el supuesto de hecho objeto del presente expediente no es el de una parcelación urbanística, por lo que la licencia de segregación no es suficiente para comprender las parcelaciones en suelo rústico, pues éstas se rigen por la legislación agraria y concretamente por la normativa de unidades mínimas de cultivo. Como ya ha señalado este Centro Directivo (vid. Resoluciones de 10 de junio de 2009 y 2 de noviembre de 2012), si bien la licencia municipal, o la certificación de su innecesariedad, puede ser suficiente para cumplir con los requisitos urbanísticos impuestos a la segregación, cuando el asunto a dilucidar no es urbanístico sino agrario, carece la Administración local de competencia. Como antes vimos, el artículo 16.2 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana estatal prohíbe las parcelaciones urbanísticas de los terrenos en el suelo rural, «sin que, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza», y, a su vez, en el ámbito de la legislación urbanística valenciana, el artículo 230 de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, establece en su apartado 2 que «en ningún caso podrán autorizarse actos de división o segregación de fincas o terrenos rústicos en contra de lo dispuesto en la normativa agraria o forestal, o de similar naturaleza, que le sea de aplicación (...)»; de modo que conecta los actos de segregación y división en suelo rústico con la observancia de la normativa sectorial que en cada caso sea aplicable, por lo que no es suficiente que en suelo rústico la segregación o división del terreno esté autorizada mediante una licencia urbanística municipal, pues siendo condición necesaria, en los términos previstos en cada caso por la ley, no es suficiente, pues ni el objeto de dicha licencia responde a la necesidad de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación agraria, ni los Ayuntamientos que expiden tales licencias tienen competencias en esta materia.

5. El siguiente argumento impugnativo que procede examinar es el basado en el hecho, que la recurrente califica de trascendente, de que la finca registral matriz estaba compuesta por seis porciones discontinuas y el objeto de segregación es una de las porciones descritas, así como que la finca segregada tiene una superficie registral de 16.456 metros cuadrados, afirmando que por razón de tal hecho, y conforme a lo previsto en el artículo 78 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, se ha incorporado en la escritura la licencia de segregación, destacándose en la propia licencia la citada circunstancia de tratarse de una finca discontinua de seis porciones de terreno, sin que exista elemento alguno que ofrezca duda sobre el peligro de creación de un núcleo de población.

Sin embargo, si bien la prevención del peligro de formación de nuevos núcleos de población disconformes con la legislación y el planeamiento urbanístico es el objetivo de las licencias municipales de parcelación urbanística, en el ámbito de la legislación agraria la perspectiva, distinta y complementaria a la anterior, es la de la prevención del

riesgo del excesivo fraccionamiento del suelo rústico, en el sentido que resulta del propio concepto de «unidad mínima de cultivo» que, en el caso de la Comunidad Valenciana, aparece definido en el artículo 61 de la citada Ley 8/2002, de 5 de diciembre, como «la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona tomada en consideración». En el ámbito de la legislación estatal dicho concepto aparece contenido, en términos similares, en el artículo 23 de la Ley 19/1995, de 4 de julio.

Por ello, como ha destacado la doctrina, los criterios y normas contenidos en los artículos 79 (respecto del peligro de formación de nuevos núcleos de población) y 80 (respecto del riesgo de fraccionamiento excesivo del suelo agrario) son compatibles, no tienen carácter alternativo y pueden coexistir en determinados supuestos en que concurra el doble riesgo señalado. Por ello el apartado 2 del citado artículo 79 dispone que «si el Ayuntamiento comunicare al Registrador de la Propiedad que del título autorizado no se deriva la existencia de parcelación urbanística ilegal, el Registrador practicará la inscripción de las operaciones solicitadas», añadiendo a continuación «todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 80».

Por tanto, resulta evidente que la conformidad municipal con el acto de fraccionamiento del suelo, desde el punto de vista urbanístico, no excluye ni prejuzga la conformidad o no conformidad de ese mismo acto de fraccionamiento con la legislación agraria cuando el resultado del mismo sea una parcela inferior a la unidad mínima de cultivo, lo que requiere, para admitir su licitud y validez, la concurrencia de alguna de las causas legales de excepción previstas en el ordenamiento a la prohibición legal de dichos fraccionamientos, excepciones entre las cuales no figura la de tratarse de fincas discontinuas, pues tales fincas, aun quedando integradas por dos o más porciones de terreno o contiguos o discontinuos, ni desde la perspectiva registral, ni desde la óptica de la legislación agraria ahora examinada pierden su unidad jurídico-registral. Como ha afirmado este Centro Directivo en sus Resoluciones de 27 de noviembre de 2012 y 25 de abril de 2014, a pesar de que el artículo 8.2.º de la Ley Hipotecaria permite la creación de una sola finca registral discontinua, la legislación agraria prohíbe, declarándolas nulas según el artículo 24 de la Ley de Explotaciones Agrarias, la división o segregación de una finca rústica cuando dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. Y en este sentido aclara que «tanto la expresión del artículo 24 de la Ley de Explotaciones Agrarias como su finalidad, es la de prohibir la formación de «parcelas» inferiores a la unidad mínima de cultivo, sin exceptuar el supuesto de que esas parcelas formen una sola finca registral discontinua, pues ésta no se incluye entre las excepciones del artículo 25 de la propia Ley».

Incide en esta misma idea la sentencia número 1244/2011, de 22 de noviembre, del Tribunal Superior de Andalucía, relativa a un supuesto en que el interesado era propietario de dos fincas separadas por un camino público del Ayuntamiento de Jaén, que pertenecen a polígonos catastrales distintos y que se muestran independientes en toda la documentación aportada, pero que aparecen inscritas como una sola discontinua en el Registro de la Propiedad, a pesar de lo cual dicha separación de hecho no se entendió justificativa de una excepción al régimen de prohibición de las operaciones de división o segregación, como actos jurídicos de modificación hipotecaria, con formación de nuevas fincas registrales inferiores a la unidad mínima de cultivo.

En definitiva, como ya indicó la citada Resolución de 27 de noviembre de 2012, en relación con la segregación de «fincas discontinuas», no puede interpretarse el artículo 80 del Real Decreto 1093/1997 en forma que permita obviar los límites y exigencias derivados de los artículos 24 y 25 de la Ley 19/1995 en dichos casos, pues «no pueden obviarse estos preceptos entendiendo que el artículo 80 no sería aplicable a la segregación de una finca discontinua compuesta de parcelas inferiores a la unidad mínima».

6. Llegamos con ello al argumento fundamental del recurso basado en el artículo 80 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio. Este precepto, como hemos visto, establece que el registrador remitirá copia de los documentos presentados a la Administración agraria competente para que adopte el acuerdo pertinente sobre nulidad del acto o sobre apreciación de las excepciones de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Ley 19/1995, de 4 de julio (ya hemos dicho que por error cita los artículos 23 y 24), previsión que cumplió la registradora, y que dio lugar a la contestación ya reseñada por parte del órgano competente de la Comunidad valenciana, en la que pone de manifiesto que, tras haber girado visita a la finca por parte de la técnico competente y «no se pudo ver infraestructura de riego», y estima insuficiente la documentación presentada (el propio título calificado) para «emitir la pertinente valoración por lo que, al objeto de poder emitir el preceptivo acuerdo, se precisa la siguiente documentación: I. Certificado de los derechos de agua de las parcelas objeto de este informe emitido por la Comunidad de Regantes a la que pertenezca o resolución de la Confederación Hidrográfica del aprovechamiento de uso de aguas subterráneas, indicando en el mismo, término municipal, polígono y parcela además de la superficie regable. II. En el caso de que la finca disponga de derechos de riego, indicar y aportar plano de la infraestructura que tiene la parcela de regadío».

La registradora entiende, a la vista de la citada comunicación de la Generalitat Valenciana, que no nos encontramos ante ninguno de los dos supuestos en que conforme al artículo 80 del Real Decreto 1093/1997 cabe practicar la inscripción de actos de segregación o división de terrenos rústicos que den lugar a parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo, dado que la Administración ha manifestado expresamente y dentro de plazo su imposibilidad de comprobar si estamos ante alguna excepción que permita efectuar la segregación, aun siendo la parcela inferior a la unidad mínima de cultivo (de secano), requiriendo la aportación de documentación al respecto, por lo que entiende que no cabe aplicar los dos supuestos reflejados en dicho artículo que permitirían practicar la inscripción, pues ni se ha informado favorablemente la misma, ni existe silencio administrativo que permita dar por permitida la segregación. Por el contrario, la recurrente hace una interpretación diversa del citado artículo 80, estimando que los supuestos legalmente regulados son dos: o bien no hay acuerdo que declare la nulidad en el plazo de cuatro meses, en cuyo caso practicará la inscripción, o bien existe dicho acuerdo, en cuyo caso denegará la inscripción, y cabrá recurrir el acuerdo administrativo. Obliga tal confrontación de criterios a una interpretación detallada de dicha norma, cuya exégesis se ve dificultada por el hecho de que su redacción, como ha destacado con unanimidad la doctrina más autorizada, no es técnicamente la más precisa posible.

En efecto, son varios los motivos por los que el precepto ha recibido críticas doctrinales. Ya hemos señalado los errores en las dos remisiones normativas que contiene, la que hace al apartado 5 del artículo 79 del propio Real Decreto 1093/1997, cuando lo correcto es entender que se remite al apartado 1, y la que realiza a los artículos 23 y 24 de la Ley 19/1995, cuando realmente se quiere referir a sus artículos 24 y 25. Junto a ello se ha destacado la impropiedad de atribuir a la Administración (autonómica en este caso) competencia para adoptar una resolución (administrativa) de declaración de nulidad de un acto civil de modificación de entidad hipotecaria como son las segregaciones y divisiones de fincas registrales de propiedad privada, competencia que en puridad sólo corresponde a los tribunales y no a cualquiera, sino precisamente a los del orden civil (vid. artículo 2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). En este sentido incluso la calificación de los registradores, cuando aprecien la concurrencia de una causa de ineficacia o invalidez del acto o contrato inscribible, se entiende limitada «a los efectos de extender, suspender o denegar la inscripción, anotación, nota marginal o cancelación solicitada, y no impedirá el procedimiento que pueda seguirse ante los Tribunales sobre la validez o nulidad del título o sobre la competencia del Juez o Tribunal, ni prejuzgará los resultados del mismo procedimiento» (cfr. artículo 101 del Reglamento Hipotecario).

Por ello, la mención que se hace en el citado artículo 80 del Real Decreto 1093/1997 (norma, por tanto, meramente reglamentaria y necesariamente subordinada a la ley) sobre atribución de competencias a órganos administrativos para dictar resoluciones declarativas de la nulidad de actos civiles (de segregación o división de terrenos de propiedad privada) debe entenderse en sus justos límites. En este sentido es la ley la que declara nulo y sin efecto alguno el acto o contrato que realiza el fraccionamiento prohibido (infringiendo la unidad mínima de cultivo), y que esta nulidad no responde a la falta de elementos esenciales del negocio, sino a la vulneración de una prohibición legal expresa (cfr. artículo 6.3 del Código Civil), norma prohibitiva que tiene como presupuesto de aplicación la concurrencia del supuesto de hecho que contempla que es el de la ilicitud del objeto (finca inferior a la unidad mínima de cultivo).

Ahora bien, la apreciación de la concurrencia de este supuesto de hecho depende de circunstancias fácticas extradocumentales, tales como la realidad del cultivo que se desarrolla en la finca (en este caso, según el Catastro, «almendro seco») o, refiriéndonos al supuesto de hecho concreto de este expediente, a la existencia o no de infraestructuras de riego, o de los derechos de riego de que disponga el propietario reconocidos por la comunidad de regantes a la que pertenezca o por la Confederación Hidrográfica competente, entre otras circunstancias. Por tanto, la nulidad del acto de fraccionamiento depende de dos factores, uno positivo (la finca resultante ha de ser de dimensión inferior a la unidad mínima de cultivo) y otro negativo (ausencia de concurrencia de una causa legal de excepción).

El hecho de que estos elementos dependan de factores cuya apreciación en la práctica pueda requerir la intervención y valoración de técnicos y el examen de circunstancias factuales es lo que justifica que, dependiendo de la validez civil del acto de tales factores, el reiterado artículo 80 del Real Decreto 1093/1997 articulese como fórmula para resolver el problema de la calificación de tales títulos la de la reiterada comunicación por parte del registrador a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma, articulando una suerte de presunción de inexistencia de causa obstativa al reconocimiento de la excepción alegada a la prohibición legal en caso de que la Administración autonómica no formule contestación negativa en el plazo de cuatro meses previsto en la norma.

Pero del mismo modo que la licencia urbanística no es constitutiva del derecho civil correspondiente (a la división, edificación o uso del suelo) -vid. artículos 11 y siguientes de texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana-, tampoco puede afirmarse que la resolución administrativa de declaración de nulidad prevista en el artículo 80 del Real Decreto 1093/1997 constituya un elemento formal y materialmente constitutivo, «ad substantiam», de dicha nulidad, por lo que no cabe realizar una suerte de interpretación «a contrario sensu» pretendiendo que en caso de omisión de dicha resolución expresa y formalmente declarativa de tal nulidad el acto de fraccionamiento infractor de la prohibición del artículo 24 de la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias quedaría sanado o convalidado.

Interpretarlo así conduciría inevitablemente a entender que el Real Decreto 1093/1997 modifica la Ley 19/1995 al añadir una excepción más (no emisión de la citada resolución en plazo) a las previstas en su artículo 25, lo cual obviamente no es posible por razón de su rango, sometida como está la norma reglamentaria al principio de jerarquía normativa y al de sometimiento de toda actuación administrativa a la Ley (vid. artículos 9.3 y 106 de la Constitución, 2.2 del Código Civil y 128.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

7. Los citados artículos 24 y 25 de la Ley 19/1995 son preceptos de aplicación plena en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.8.^a de la Constitución, y se aplicarán en defecto de las normas civiles, forales o especiales, allí donde existan, dictadas por las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias estatutarias en materia de Derecho Civil, conforme a lo previsto en la disposición adicional segunda de la propia Ley. Al amparo de esta previsión, la propia legislación autonómica de la Comunidad

Valenciana ha añadido a los casos de excepción del artículo 25 de la citada Ley, un supuesto adicional. Se recoge en el apartado 3, letra b) del Decreto de 9 de noviembre de 1.999, conforme al cual dicha dispensa de la prohibición alcanza a «los supuestos en los que la finalidad de la división o segregación de las fincas rústicas sea la construcción o instalación de pozos, transformadores depósitos y balsas de riego, cabezales comunitarios de filtraje y abonado, ampliaciones de caminos en beneficio de una colectividad de construcciones agrícolas y ganaderas».

Este supuesto (junto con la posible calificación de la finca como de cultivo de regadío) parecería ser -se expresa esta idea en condicional pues nada concreta en el recurso sobres este particular- el caso al que podría pretender acogerse la recurrente a la vista de la comunicación de 18 de febrero de 2018 recibida en el Registro de la Propiedad en la que se alude a la no apreciación de infraestructuras de riego pero se admite la posibilidad de complementar la documentación existente con certificaciones de derechos de riego, requerimiento que fue trasladado por la registradora a la recurrente dada la imposibilidad evidente de atender tal requerimiento por parte de aquélla. Ahora bien, este caso concreto de excepción está sujeto en la propia norma que lo arbitra a una exigencia procedimental específica, pues el mismo precepto que le da carta de naturaleza normativa añade que «para ello deberá justificarse tal finalidad en expediente incoado al efecto, que incorpora el preceptivo trámite de audiencia a los interesados que sean conocidos y que contenga informe favorable de la administración competente, que finalizará con Resolución motivada al respecto de la finalidad que pretenda la división o segregación solicitada».

Informe favorable y resolución motivada que en el presente caso no existe o no se ha acreditado. Antes al contrario, consta en el presente expediente que con ocasión de una presentación anterior de la misma escritura de segregación y compraventa, y en virtud del mismo trámite de comunicación registral a la Administración autonómica, conforme al reiterado artículo 80 del Real Decreto 1093/1997, se emitió por la Dirección Territorial de Alicante de la Consellería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural un informe fechado el 28 de abril de 2017 en el que, entre otros extremos, se señala lo siguiente: «No se aporta la memoria agronómica que indique el objeto de la segregación (...) No se aporta derechos de agua de las parcelas objeto de este informe (...) No se procede a realizar subsanación al expediente para que aporten los derechos de riego de que la Comunidad de Regantes a la que pertenezcan y aclaren también en caso de tener dichos derechos el método de riego y la infraestructura utilizada, ya que al no cumplirse el requisito de estar en cultivo la finca a segregar, las fincas resultantes tras la segregación, no cumpliría con la Unidad Mínima de Cultivo, establecida en 0,5 hectáreas para regadío (...)» y en base a ello concluye «a la vista de lo anterior, esta Dirección Territorial, desde el punto de vista agronómico, informa desfavorablemente la segregación solicitada». Informe que es antecedente inmediato del emitido con fecha 15 de febrero de 2018, con ocasión de la nueva presentación del título, que ha dado lugar a la calificación impugnada.

8. La recurrente pretende salvar los obstáculos que para la inscripción pretendida resulta de todo lo anterior alegando una interpretación del reiterado artículo 80 del Real Decreto 1093/1997 del que resultaría un criterio de automatismo en la práctica de la inscripción en caso de que la Administración Autonómica no emita en el plazo de cuatro meses la resolución administrativa de declaración de nulidad, entendiendo que del citado precepto sólo cabe derivar la existencia de dos únicas hipótesis posibles: o hay tal resolución de nulidad en plazo (en cuyo caso el registrador ha de denegar la inscripción) o no la hay (en cuyo caso el registrador ha de practicar la inscripción). Sin embargo, esta interpretación no se acomoda ni al tenor literal de la norma, ni al significado y alcance que cabe atribuirle con arreglo a su finalidad y a la hermenéutica sistemática de la misma.

Las hipótesis que resultan de la norma son: a) en el supuesto de que la resolución citada declarase la nulidad de la división o segregación, el registrador denegará la inscripción; b) si la Administración agraria apreciase la existencia de alguna excepción, el

registrador practicará los asientos solicitados, y c) pero hay también una tercera hipótesis, con resultado igualmente favorable a la inscripción, que consiste literalmente en lo siguiente: «En el caso que transcurran cuatro meses desde la remisión».

Ya hemos se ha dicho «supra» que la redacción de este artículo 80 ha sido uno de los más criticados doctrinalmente de todo el Real Decreto 1093/1997 por su deficiente técnica normativa, y de ello ofrece una nueva muestra este último inciso porque evidentemente el mero transcurso del plazo de cuatro meses desde la remisión per se no aboca a ninguna conclusión, ni favorable ni desfavorable. La norma está sincopada faltándole un elemento integrador del supuesto de hecho a que se refiere, debiendo entenderse por el contexto que dicha norma ha de leerse como si dijera «en el caso que transcurran cuatro meses desde la remisión de la comunicación por el registrador sin emitir contestación».

A partir de aquí puede entenderse que esa contestación necesariamente ha de consistir en una resolución expresa negativa o positiva, o por el contrario estimarse que dicha contestación (cuyo contenido no define la norma) puede ser cualquiera que desvirtúe la presunción favorable a la existencia de una excepción a la prohibición legal de fraccionamientos del suelo rústico dando lugar a fincas inferiores a la unidad mínima de cultivo. Pero como la norma no da respuesta directa por su propia literalidad a tal interrogante lo lógico es acudir a un ejercicio hermenéutico basado en la finalidad del precepto y de los demás concurrentes, así como al sentido que resulta de su interpretación sistemática.

Por ello si consideramos: a) que la Ley 19/1995 establece como regla general la de la prohibición de las divisiones o segregaciones de finca rústica que den lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo; b) que dicha regla la formula por activa (cfr. apartado 1 del artículo 24: sólo son válidas tales divisiones o segregaciones cuando no se infrinja a ese límite) y por pasiva (cfr. apartado 2: serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni con relación a tercero, los actos o negocios jurídicos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas, contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior); c) que en la escritura calificada ni se acredita, ni se alega, ni resulta elemento alguno que abone la concurrencia de ninguna de las posibles causas de excepción previstas a la prohibición anterior en el artículo 25 de la citada Ley 19/1995 o en el Decreto de la Generalitat Valenciana de 9 de noviembre de 1999; d) el criterio de interpretación restrictiva de las normas excepcionales (cfr. artículo 4.2 del Código Civil); e) que en materia de nulidad o validez civil de los actos y contratos sujetos al Derecho privado no rige la técnica del silencio administrativo; f) que el artículo 80 del Real Decreto 1093/1997 no contempla los efectos de los informes de la Administración autonómica desfavorables (por razón del fondo o por razón de la falta de aportación de documentación necesaria para un pronunciamiento expreso) sin llegar a dictar resolución declarativa de la nulidad de los actos de segregación o división de fincas rústicas, y g) que las hipótesis contempladas por dicho precepto son la de inscripción (en caso de resolución acreditativa de la existencia de un supuesto de excepción) o de denegación (en caso de resolución expresa declarativa de nulidad o falta de contestación por la Administración en plazo), hipótesis que hay que completar con la posible suspensión de la inscripción (no denegación) en casos como el que ahora contemplado en que existiendo un informe desfavorable por falta de documentación suficiente que permita apreciar la concurrencia de la causa de excepción, no llega a formularse resolución de declaración de nulidad.

En definitiva, la registradora actuó correctamente haciendo aplicación del artículo 80 del Real Decreto 1093/1997. Y si la Comunidad Autónoma de Valencia, a través de sus órganos competentes, afirma en dos informes emitidos ambos en plazo que no puede hacer un pronunciamiento favorable a la viabilidad legal de la segregación por falta de elementos documentales y probatorios que permitan apreciar la concurrencia de una causa legal de excepción a la prohibición legal de fraccionamiento por debajo de la unidad mínima de cultivo (y sin que tampoco pueda considerarse la finca de cultivo de regadío), sin que por tanto le resulte imputable a tal Administración ninguna pasividad o

negligencia en su actuación, no puede procederse a la inscripción, sin perjuicio de los recursos judiciales que pudieran corresponder a los interesados para instar la rectificación de los actos y decisiones de la Comunidad Autónoma, o de la posibilidad de comparecer ante tal Administración aportando los documentos requeridos a fin acreditar la concurrencia de uno de los supuestos de excepción a tal prohibición, que de fundamento a la apreciación de la licitud del objeto de la segregación documentada y, por tanto, a la validez civil del acto jurídico, requisito necesario para su inscripción registral, conforme al principio de legalidad que rige en el ámbito del Registro de la Propiedad (cfr. artículo 18 de la Ley Hipotecaria).

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, 27 de junio de 2018.—El Director General de los Registros y del Notariado, Francisco Javier Gómez Gállico.