

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

15565 *Resolución de 4 de septiembre de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la calificación de la registradora de la propiedad de Lucena del Cid, por la que suspende la inscripción de una escritura pública de declaración de obra nueva por antigüedad.*

En el recurso interpuesto por don Eduardo José Delgado Terrón, notario de Castellón de la Plana, contra la calificación de la registradora de la Propiedad de Lucena del Cid, doña Mónica Gamallo Rivero, por la que suspende la inscripción de una escritura pública de declaración de obra nueva por antigüedad.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada por el notario de Castellón de la Plana, don Eduardo José Delgado Terrón, el día 6 de marzo de 2019, con el número 302 de protocolo, se formalizó la declaración de una edificación con destino a vivienda y almacén respecto a la finca registral número 1.282 del Registro de la Propiedad de Lucena del Cid, parcela 78 del polígono 12, finca rústica en el término de Figueroles, según descripción registral.

Dicha declaración se otorgó sin acreditar licencia municipal e invocando la antigüedad de la edificación de 2008 acreditada por el certificado catastral descriptivo y gráfico, así como la superficie construida de 64 metros cuadrados la vivienda y 4 metros cuadrados el almacén.

II

Presentada el día 22 de marzo de 2019 dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Lucena del Cid, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Tipo documento: Escritura Pública.

Libro entrada: 389.

Libro diario: N.º 2006 del Diario 45.

Previo examen y calificación conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria y concordantes de su Reglamento, de la escritura de obra nueva otorgada en Castellón de la Plana, por su Notario don Eduardo José Delgado Terrón, el día 06/03/2019, con el número de protocolo 302/2019, presentada en este Registro el día 22/03/2019, por R. R., M. A., la Registradora de la Propiedad que suscribe ha resuelto suspender la práctica de los asientos solicitados, en base a los siguientes:

Hechos.

Se solicita la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva antigua sobre terreno en zona rural protegida municipal (forestal, paisajística, medioambiental). Se suspende la inscripción por los siguientes defectos subsanables:

– En relación con la finca registral n.º 1282 de Figueroles, no se acredita la fecha a partir de la cual se consideró protegido el terreno sobre el que se asienta la edificación. Esta circunstancia es básica para determinar si el declarante puede o no obtener la

inscripción de su inmueble en el Registro de la Propiedad, ya que la acción es imprescriptible en suelo no urbanizable protegido.

Fundamentos de Derecho.

Conforme a la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del territorio, Urbanismo y Paisaje de la comunidad Valenciana, en su artículo 230.5, relativo a las obras terminadas sin licencia o sin ajuste a sus determinaciones establece respecto del plazo de prescripción lo siguiente: “El plazo de quince años establecido en el apartado primero no será de aplicación a las actuaciones que se hubiesen ejecutado sobre terrenos calificadas en el planeamiento como zonas verdes, viales, espacios libre o usos dotacionales públicos, terrenos o edificios que pertenezcan al dominio público o estén incluidos en el inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano, o sobre suelo no urbanizable sujeto a protección, respecto a los cuales no existirá plazo de caducidad de la acción, en cuanto a la posibilidad de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior de los bienes a que se refiere este apañado”.

El artículo 52 del RD 1093/97, de 4 de julio, permite la inscripción de las obras nuevas correspondientes a edificaciones terminadas siempre que se acredite, entre otras cosas, la fecha de la terminación de la obra, y que dicha fecha sea anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiere podido incurrir el edificante. Este precepto ha de ser reinterpretedo conforme a lo establecido en el artículo 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. En dicho artículo se establece:

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

En consecuencia, para poder inscribir las declaraciones de obras nuevas correspondientes a edificaciones terminadas en suelo no urbanizable, debe acreditarse que han transcurrido los plazos de proscrición de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística. Dichos medidas de restablecimiento son imprescriptibles, en el caso del suelo no urbanizable protegido, por lo que las actuaciones que se hubiesen realizado en dicha suelo protegido, no podrán inscribirse, salvo que en la fecha en que se hubiese declarado la protección de dicho suelo ya se hubiese completado el plazo de prescripción vigente, en cuyo caso, el titular tendría derecho a que se 1c respete, como mínimo, con el régimen jurídico vigente aplicable al suelo al tiempo de cumplirse la prescripción.

En el caso que nos ocupa, de la aplicación informática sobre información territorial asociada a la parcela, resulta su calificación de “zona rural protegida municipal (forestal, paisajística, medioambiental)”, siendo necesaria la aportación a este Registro de la Propiedad de certificado municipal acreditativo de que la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística relativa a la edificación cuya inscripción se solicita ya estaba prescrita cuando el suelo sobre que se asienta fue calificado como especialmente protegido.

Resoluciones de la DGRN de 17 enero y 1 de marzo de 2012; 6 mayo 2013.

Como consecuencia de lo expuesto se suspende la práctica de la inscripción solicitada.

La presente calificación lleva consigo, conforme al artículo 323 de la Ley Hipotecaria, la prórroga del asiento de presentación por plazo de sesenta días a contar desde la última notificación, y que la misma podrá el interesado (...)

Lucena del Cid, veintiséis de marzo del año dos mil diecinueve La Registradora (firma ilegible) Fdo. Mónica Gamallo Rivero.»

III

Solicitada nota de calificación sustitutoria, correspondió la misma a la registradora de la Propiedad interina de Segorbe, doña Sonsoles Verdejo García, quien, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 bis de la Ley Hipotecaria y atendiendo a los artículos 18, 19 y 19 bis de la indicada ley, resolvió el día 7 de mayo de 2019 confirmar la calificación de la registradora de la Propiedad de Lucena del Cid.

IV

Contra la anterior nota de calificación, don Eduardo José Delgado Terrón, notario de Castellón de la Plana, interpuso recurso el día 10 de junio de 2019 con base entre otros argumentos:

En particular, la Resolución de 13 de diciembre de 2018 de la Dirección General de los Registros y del Notariado cuando afirma que «debe rechazarse toda posición basada en la exigencia generalizada de previa certificación administrativa acreditativa bien de la naturaleza del suelo, bien de la propia prescripción de la acción de disciplina, pues sería del todo contrario al espíritu que inspira la redacción del citado artículo 28.4, en particular, tras la reforma por Ley 8/2013. Dicha acreditación previa de alguno de los presupuestos en los que se basa el precepto, carácter no demanial del suelo, o no afectado por servidumbres públicas o a un régimen urbanístico especial, sólo puede considerarse justificada cuando de la consulta de los distintos medios de calificación de que dispone legalmente el registrador, pueda resultar la incidencia de estas circunstancias impeditivas, siempre que lo exponga motivadamente en la nota de calificación y sin prejuzgar la competencia administrativa en la materia.(...) Como se ha argumentado, la exigencia de la intervención administrativa previa, que sería excepción al esquema de aplicación del artículo 28.4, debe obedecer a una motivación concreta y expresada en la nota de calificación, apreciada por los medios de que dispone válidamente el registrador, con referencia a los distintos presupuestos impeditivos de la aplicación del citado precepto, como tratarse de posible suelo demanial o suelo sujeto a un particular régimen de ordenación que determine la imposibilidad de que operen plazos de prescripción de medidas de protección de legalidad urbanística, según la ubicación geográfica que identifica la finca, lo que no sucede en el presente caso en que la calificación lo que requiere es precisamente la certificación administrativa previa acreditativa del hecho negativo de no tratarse de suelo de especial protección (certificación que en ausencia de la concreta motivación aludida está actualmente proscrita en nuestro Derecho), por lo que, en los términos en que se ha formulado, no puede mantenerse la calificación impugnada. Todo ello sin perjuicio de que, practicada la inscripción, se proceda por el registrador a la pertinente comunicación posterior a los órganos administrativos competentes, a quien corresponderá la calificación definitiva, en vía administrativa, de la finca y la edificación declarada y, en su caso, la adopción de las medidas protectoras de legalidad urbanística que sean oportunas (...)». Considera el recurrente que no existe motivación concreta y expresada en la nota de calificación y que la calificación de «zona rural protegida municipal» carece de justificación suficiente, discutiendo la validez de la información asociada invocada por la registradora, así como la indebida aplicación de la legislación urbanística valenciana de 2014 a una obra terminada en 2008.

V

La registradora de la Propiedad emitió informe en el que mantuvo íntegramente la calificación impugnada y formó el oportuno expediente que elevó a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 202 de la Ley Hipotecaria 27, 28 y 65 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; 224 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana; 52 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 24 de marzo de 2011, 2 de junio y 11 de diciembre de 2012, 5 de marzo, 2 de abril y 5 de agosto de 2013, 21 de enero, 11 de marzo y 17 de octubre de 2014, 28 de febrero, 26 de mayo y 1 de julio de 2015, 1 de marzo, 30 de mayo y 21 de septiembre de 2016, 28 de junio y 13 de diciembre de 2017 y 31 de julio y 13 de diciembre de 2018.

1. Se plantea en este expediente si es inscribible una escritura por la que se formaliza declaración de una edificación con destino a vivienda y almacén respecto a una finca rústica, declaración se otorga sin acreditar licencia municipal e invocando la antigüedad de la edificación de 2008 acreditada por el certificado catastral descriptivo y gráfico, así como la superficie construida de 64 metros cuadrados la vivienda y 4 metros cuadrados el almacén.

La registradora opone como defecto que no se acredita la fecha a partir de la cual se consideró protegido el terreno sobre el que se asienta la edificación, ya que la acción es imprescriptible en suelo no urbanizable protegido y como resulta de la aplicación informática sobre información territorial asociada a la parcela, resulta su calificación de «zona rural protegida municipal (forestal, paisajística, medioambiental)», siendo necesaria la aportación a ese Registro de la Propiedad de certificado municipal acreditativo de que la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística relativa a la edificación cuya inscripción se solicita ya estaba prescrita cuando el suelo sobre que se asienta fue calificado como especialmente protegido.

El recurrente considera que debe aplicarse la doctrina de este Centro Directivo en cuanto a la no exigibilidad generalizada de previa certificación administrativa acreditativa bien de la naturaleza del suelo, bien de la propia prescripción de la acción de disciplina, pues sería del todo contrario al espíritu que inspira la redacción del artículo 28.4 de la Ley de Suelo y que, en este caso particular, no existe la necesaria motivación concreta y expresada en la nota de calificación y la calificación de «zona rural protegida municipal» carece de justificación suficiente, discutiendo la validez de la información asociada invocada por la registradora, así como la indebida aplicación de la legislación urbanística valenciana de 2014 a una obra terminada en 2008.

2. Como expone la Resolución de este Centro Directivo de 13 de diciembre de 2018 recordando la doctrina anterior «procede, en primer lugar, afirmar la competencia de las normas estatales en materia de determinación de los requisitos necesarios para la documentación pública e inscripción registral de las declaraciones de obras nuevas y de obras antiguas, sin perjuicio de la remisión a autorizaciones o licencias que establezca la normativa autonómica o a la prescripción, o no, de la infracción urbanística según dicha normativa, ya que, si bien, con carácter general, la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, anuló buena parte del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, fundándose en que se habían invadido las competencias que, en materia de urbanismo, se hallan transferidas a las Comunidades Autónomas, esta misma sentencia dejaba a salvo aquellos preceptos que, por regular materias que son competencia exclusiva del Estado, eran perfectamente conformes con la Constitución Española. Así ocurrió con aquellas normas que se referían al Registro de la Propiedad (cfr. art. 149.1.8.ª de la Constitución Española), de lo que se sigue que corresponde a las Comunidades Autónomas [en este caso, a la Comunidad Valenciana] determinar qué clase de actos de naturaleza urbanística están sometidos al requisito de la obtención de la licencia previa, las limitaciones que estas pueden imponer y las sanciones

administrativas que debe conllevar la realización de tales actos sin la oportuna licencia o sin respetar los límites por estas impuestos, así como la fijación de los plazos de prescripción de las acciones de disciplina urbanística o su imprescriptibilidad. Sin embargo, corresponde al Estado fijar en qué casos debe acreditarse el otorgamiento de la oportuna licencia (o los requisitos para poder acceder al Registro de la Propiedad las declaraciones de obras referentes a edificaciones consolidadas por su antigüedad), para que el acto en cuestión tenga acceso al Registro (cfr. Resoluciones de 22 de abril de 2005; 4 de mayo de 2011; 8 de mayo de 2012, y 6 de mayo de 2013). Según se establece en la disposición final primera del Texto Refundido de la Ley de Suelo, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, el artículo 20 –hoy art. 28 del Texto Refundido de 2015– tiene el carácter de disposición establecida en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal; y más específicamente, puede decirse que dicho precepto se dicta en atención a la competencia exclusiva del Estado sobre la ordenación de los Registros (art. 149.1.8 de la Constitución Española), siendo doctrina constitucional que en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.8.^a de la Constitución Española es al Estado al que compete, en materia urbanística, establecer qué actos son inscribibles en el Registro de la Propiedad y sujetar su inscripción al previo cumplimiento de ciertos requisitos (Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo)».

En el caso de la inscripción de escrituras de declaración de obra nueva, como recuerda la Resolución de 30 de mayo de 2016, resulta con claridad la existencia en nuestra legislación de dos vías para su lograr su registración, la ordinaria del apartado primero del artículo 28 de la actual Ley de Suelo y la prevista con carácter excepcional en el apartado cuarto, que trata de adecuarse a la realidad de edificaciones consolidadas de hecho por el transcurso de los plazos legales para reaccionar, por parte de la Administración, en restauración de la legalidad urbanística infringida. Si bien, como señaló la Resolución de 22 de julio de 2014, de esta Dirección General de los Registros y del Notariado, el instituto de la prescripción para declarar obras nuevas (acogido en el artículo 20.4 del texto refundido de la Ley de suelo, hoy 28.4) puede ser alegado tanto por un otorgante que edifica sin obtener ningún permiso de la autoridad municipal competente, como por el que sí lo obtuvo, pero eventualmente se extralimitó en lo edificado. Como ha señalado este Centro Directivo (vid., por todas, las Resoluciones de 5 de marzo y 5 de agosto de 2013), el acceso al Registro de la Propiedad de edificaciones (o de sus mejoras o ampliaciones: vid. artículos 308 del Reglamento Hipotecario y 45 y 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio) respecto de las que no procede el ejercicio de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, como consecuencia del transcurso del plazo de prescripción establecido por la ley para la acción de disciplina, se halla sometido, de modo exclusivo, al cumplimiento de los requisitos expresamente establecidos por la ley, entre los que no se encuentra la prueba exhaustiva de la efectiva extinción, por prescripción, de la acción de disciplina urbanística, cuya definitiva apreciación debe quedar al ámbito procedimental administrativo o contencioso-administrativo.

Por el contrario, el actual artículo 28, apartado 4, 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 (que se corresponde con el anterior artículo 20.4), tan sólo exige, junto a la aportación de los documentos que acrediten «la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título», de los que resulte además, como aclara el artículo 52, apartado b), del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que dicha fecha sea «anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante». La prueba de tal extremo, unida a la constatación sobre «la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate» (así como «que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general») constituyen los únicos requisitos necesarios para el acceso de la obra al Registro.

Cumpliendo tales requisitos, ciertamente, puede resultar muy conveniente, pero legalmente no es imprescindible, aportar una prueba documental que certifique por parte del Ayuntamiento, como órgano competente en sede de disciplina urbanística, la efectiva prescripción de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Ahora bien, todo lo anterior debe entenderse sin perjuicio del presupuesto que configura la tipología del supuesto de hecho de la norma contenida en el artículo 28, número 4, del nuevo texto refundido de la Ley de Suelo, esto es, que se trate realmente de «construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes», requisito que obviamente, al definir el ámbito de aplicación objetivo de la norma, habrá de verificarse por parte del registrador en su actuación calificadoras.

Como dice la Resolución de este Centro Directivo de 6 de mayo de 2013: «El legislador sigue exigiendo que el registrador califique la antigüedad suficiente para considerar posible la prescripción de las acciones que pudieran provocar la demolición y, además que compruebe que la edificación no se encuentra sobre suelo demanial o afectado por servidumbres de uso público». Y en esta calificación el registrador, como afirmó la Resolución de 11 de diciembre de 2012, deberá «constatar, por lo que resulte del Registro (y, cabe añadir, del propio título calificado), que la finca no se encuentra incluida en zonas de especial protección», en aquellos casos en que la correspondiente legislación aplicable imponga un régimen de imprescriptibilidad de la correspondiente acción de restauración de la realidad física alterada, pues en tales casos ninguna dificultad existe para que el registrador aprecie la falta del requisito de la prescripción, dado que su ausencia no queda sujeta a plazo y su régimen resulta directamente de un mandato legal.

En este sentido, resulta también esencial debatir la posibilidad de utilizar medios de calificación o de prueba que no consten en el Registro para determinar la inclusión de la finca en cuestión dentro de una determinada zona de especial protección.

A tenor del imperativo consagrado en el artículo 18 de la Ley Hipotecaria y concordantes de su Reglamento, el registrador en su labor de calificación debe tomar en consideración tanto los asientos del Registro como los documentos presentados –todo ello de acuerdo con la normativa aplicable–, para poder determinar la validez del acto contenido en el título objeto de presentación o verificar el cumplimiento de requisitos que le impone la Ley. Dentro de esta normativa aplicable a considerar se incluye, sin ninguna duda, los concretos planes de ordenación territorial o urbanística en vigor que afecten a la zona en cuestión, cuya naturaleza normativa no cabe discutir (artículo 18 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2014 y Resolución de 28 de febrero de 2015 de la Dirección General de los Registros y del Notariado). Admitida la aplicación de tales normas urbanísticas en la actuación calificadoras del registrador, al efecto de verificar condicionantes que determinan directamente el acceso registral de actos sujetos a tal régimen jurídico, siempre con respeto a la competencia de la Administración en el ámbito urbanístico, la cuestión se centrará en determinar si la finca registral en la que se declara una edificación está o no afectada por un determinado régimen especial.

En este sentido, como reconoció la Resolución de 1 de julio de 2015, ciertamente no es competencia de este Centro Directivo, ni tampoco del registrador calificar la naturaleza de la eventual infracción cometida, pero sí lo es la de comprobar el plazo aplicable a efectos del artículo 28.4 de la Ley de Suelo estatal que, recordemos, no requiere una prueba exhaustiva de la efectiva prescripción; destacando que si la norma sustantiva aplicable dispone que si la edificación se realizara sobre terrenos calificados con régimen especial –generalmente sistemas generales, zonas verdes, espacios libres o suelo no urbanizable especial, según la diferente normativa autonómica– la Administración podrá actuar sin limitación alguna de plazo, se deduce que, en esos supuestos particulares, no cabe la consolidación de la obra por antigüedad. Supuesto que demuestra la importancia de contar con elementos auxiliares de calificación en

cuanto a la localización y la situación urbanística del suelo, necesidad a la que responde la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y de la Ley de Catastro Inmobiliario, en su disposición adicional quinta. En el supuesto de la citada Resolución, sin embargo, la cuestión se facilitaba al contar con certificación municipal de la que resultaba la concreta situación urbanística de la finca.

3. Tras la reforma operada por la Ley 13/2015, debe destacarse aquí que esta materia, y sus distintas implicaciones, ha sido expresamente abordada en el nuevo y actual artículo 202 de la Ley Hipotecaria, que dispone lo siguiente: «Las nuevas plantaciones y la construcción de edificaciones o asentamiento de instalaciones, tanto fijas como removibles, de cualquier tipo, podrán inscribirse en el Registro por su descripción en los títulos referentes al inmueble, otorgados de acuerdo con la normativa aplicable para cada tipo de acto, en los que se describa la plantación, edificación, mejora o instalación. En todo caso, habrán de cumplirse todos los requisitos que hayan de ser objeto de calificación registral, según la legislación sectorial aplicable en cada caso. La porción de suelo ocupada por cualquier edificación, instalación o plantación habrá de estar identificada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica (...)».

Es decir, a partir de la entrada en vigor de esta ley no es posible el acceso registral de declaración de edificaciones o instalaciones sin que en el título correspondiente conste la delimitación geográfica de su ubicación precisa. Además, para que, una vez precisada la concreta ubicación geográfica de la porción de suelo ocupada por la edificación, el registrador pueda tener la certeza de que esa porción de suelo se encuentra íntegramente comprendida dentro de la delimitación perimetral de la finca sobre la que se pretende inscribir, es posible que necesite, cuando albergue duda fundada a este respecto, que conste inscrita, previa o simultáneamente la delimitación geográfica y lista de coordenadas de la finca en que se ubique, tal y como ya contempló este Centro Directivo en el apartado octavo de su Resolución-Circular de 3 de noviembre de 2015.

Dicha delimitación y lista de coordenadas de la finca se incorporarán a los libros registrales a través de los procedimientos regulados por la misma Ley, con un relevante papel del registrador en su función calificadoras –cfr. artículos 9, 10 y 199 de la Ley Hipotecaria–. Precisamente, entre las razones por las que la nueva ley exige la georreferenciación precisa de la porción de superficie ocupada por cualquier edificación o instalación que se pretenda inscribir en el Registro de la Propiedad, se encuentran, por una parte, permitir que la calificación registral compruebe si tal edificación o instalación se encuentra plenamente incluida, sin extralimitaciones, dentro de la finca registral del declarante de tal edificación, y por otra, que se pueda calificar en qué medida tal superficie ocupada pudiera afectar o ser afectada por zonas de dominio público, o de servidumbres públicas, o cuál sea la precisa calificación y clasificación urbanística del suelo que ocupa, determinante, por ejemplo, de plazo de prescripción –o de la ausencia de tal plazo– de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística. Y permitir también que, cuando el registrador efectúe las comunicaciones legalmente procedentes a las distintas administraciones, por ejemplo, al Ayuntamiento, a la Comunidad Autónoma o al Catastro, se incluya también esa información tan relevante para todas ellas como es la concreta georreferenciación de la superficie ocupada por la edificación o instalación.

Constando al registrador, por los medios de calificación de que dispone, la concreta ubicación geográfica de una edificación o de la finca en la que se ubica, determinante, como se ha dicho, de un particular régimen jurídico aplicable, en este caso, la ordenación territorial y urbanística, no cabe sino afirmar la procedencia de suspender la inscripción de declaraciones de obra efectuadas por la vía del artículo 28.4 de la Ley de Suelo, cuando así resulte de dicha normativa, siempre que el registrador, de forma motivada, lo justifique en alguno de los presupuestos que previene el citado artículo, como la afectación a suelo demanial, servidumbre de uso público o suelo de especial protección determinante de la imprescriptibilidad de la acción de restablecimiento de legalidad.

Las dudas existentes sobre tal afección, siempre que estén justificadas, deberán solventarse mediante la resolución de la Administración competente que aclare la situación urbanística de la edificación. Así se compatibiliza el régimen del artículo 28.4, basado en la no exigencia general de previo título habilitante y la comunicación posterior a la Administración, con la necesaria preservación respecto a la actividad edificatoria, evitando distorsiones en su publicidad registral, del suelo de dominio o interés público – cfr. Resolución de 27 de febrero de 2014 y artículos 30.7 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, y 15 y 16 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas–, como el propio artículo deja a salvo.

En el caso de la Resolución de 1 de marzo de 2016, si bien pudieron estimarse fundadas las dudas del registrador, si se atendía a la localización de la parcela según su referencia catastral, conforme al sistema de información urbanístico de la Comunidad Valenciana, del que resultaba la situación de suelo no urbanizable protegido, en ese supuesto se estimó el recurso por atender a la antigüedad de la edificación según certificación técnica, anterior a la norma que impuso un régimen de imprescriptibilidad al suelo no urbanizable de protección, quedando la edificación declarada, en principio, en un régimen jurídico de fuera de ordenación o asimilado –de modo similar al caso resuelto por la Resolución de 28 de febrero de 2015–, sin prejuzgar en ningún caso la competencia administrativa –vid. también Resolución de 30 de mayo de 2016–.

Por su parte, en el caso de la Resolución de 21 de septiembre de 2016, al igual que en la de 31 de julio de 2018 o la de 13 de diciembre de 2018, si bien se admitió que si el registrador tiene dudas –debidamente justificadas– sobre si el suelo sobre el que se asienta la edificación tiene el carácter de suelo especial o protegido, debe suspenderse la inscripción hasta que se acredite por la Administración competente mediante la oportuna resolución si el suelo rústico es común o protegido, y, en este último caso, la fecha de la declaración de protección, el recurso fue estimado dado que en la calificación impugnada el registrador no había alegado duda alguna sobre tal extremo, ni sobre que resulte tal situación atendiendo a la localización de la parcela según su referencia catastral o su ubicación geográfica, sin que constara en el folio de la finca ni en la documentación aportada (por ejemplo, a través de la anotación preventiva de la correspondiente incoación de expediente sobre disciplina o restauración de la legalidad urbanística o a través de la constancia registral de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente a la finca), el carácter de suelo no urbanizable protegido de la parcela sobre la que se declaraba la edificación.

4. En el caso particular de este expediente, se discute la procedencia de inscribir por la vía del artículo 28.4 de la Ley de Suelo, una escritura de declaración de obra con destino a vivienda y almacén, terminada en 2008 según se acredita por certificación catastral, en suelo descrito en el título y en el Registro como rústico, en la Comunidad Valenciana.

De especial interés para el caso de esta legislación urbanística, resulta la Resolución de 30 de mayo de 2016 que, para un supuesto de obra terminada antes de 1990, recuerda que la fecha de terminación de la edificación, acreditada por medio idóneo, será determinante, en primer lugar, para definir que norma urbanística es aplicable desde el punto de vista sustantivo –cfr. Resolución de 28 de febrero y 1 de julio de 2015–.

Así razona la Resolución: «(...) En el ámbito de la Comunidad Valenciana, si la obra se terminó, según el certificado, antes de 1990, momento en el que se considera legalmente cometida la infracción de realizar una construcción sin licencia, resulta aplicable la Ley estatal del Suelo de 1976 y el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de Disciplina Urbanística, cuyo artículo 31 dispuso el plazo de un año desde la terminación de la obra para iniciar el respectivo procedimiento de restauración de legalidad urbanística, pues únicamente en actos de edificación o uso del suelo que se realizaran sin licencia u orden de ejecución sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes o espacios libres, no había limitación de plazo –artículo 40–. Debido a ello, al tiempo de entrar en vigor la nueva ley urbanística que impone la imprescriptibilidad en el suelo no urbanizable protegido –en el

caso valenciano, el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, artículo 255– el plazo concedido a la Administración para restablecer la legalidad se encontraba agotado, por lo que el renacimiento de una acción ya extinguida supondría evidentemente la aplicación retroactiva de la disposición o, en su caso, de la nueva situación urbanística, en claro perjuicio del administrado. Recuérdese en este punto la doctrina de esta Dirección General sobre la retroactividad en sede de obras o incluso segregaciones consolidadas por antigüedad –vid. Resoluciones de 11 de marzo de 2014 y 15 de enero, 5 de mayo y 1 de julio de 2015–, acorde con la posición del propio Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, al admitir la aplicación retroactiva de las normas a hechos, actos o relaciones jurídicas nacidas al amparo de la legislación anterior, siempre que los efectos jurídicos de tales actos no se hayan consumado o agotado y siempre, claro está, que no se perjudiquen derechos consolidados o situaciones beneficiosas para los particulares, infiriéndose, en estos casos, la retroactividad del sentido, el espíritu o la finalidad de la Ley (...).

En definitiva, justificada por los medios previstos en el artículo 28.4 de la ley de Suelo que la antigüedad de la edificación es anterior a la vigencia de la norma que impuso un régimen de imprescriptibilidad al suelo no urbanizable de protección –en el caso de la legislación valenciana el Real Decreto Legislativo 1/1992–, o incluso, a la propia calificación urbanística de suelo de protección, cabe admitir la aplicación del citado precepto estatal aun tratándose de suelos de especial protección, quedando la edificación declarada, en principio, en un régimen jurídico de fuera de ordenación o asimilado –de modo similar al caso resuelto por la Resolución de 28 de febrero de 2015–, a falta de la resolución de la Administración urbanística competente, que deberá dictar tras la comunicación posterior a la inscripción, que en este caso habrá de hacer el registrador, al Ayuntamiento respectivo y a la Comunidad Autónoma, haciendo constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expida, la práctica de dicha notificación –artículos 28.4 y 65.3 de la actual norma estatal–.

Sin embargo, tratándose de edificaciones terminadas desde la vigencia del Real Decreto Legislativo 1/1992 –en la Comunidad Valenciana–, no cabrá su consolidación por antigüedad en dicha clase de suelos, por tanto, tampoco su inscripción, salvo que se pruebe fehacientemente que la obra se terminó antes de la propia clasificación urbanística como suelo de especial protección en cuyo caso cabría invocar una regla de irretroactividad de norma restrictiva de derechos.

En el presente expediente, como apunta acertadamente el recurrente, la legislación aplicable al tiempo de la terminación de la obra en 2008, es la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, cuyo artículo 224 establecía un plazo de prescripción de cuatro años de la acción de restablecimiento de legalidad urbanística, si bien, el apartado cuarto señalaba que el plazo de cuatro años establecido en el apartado primero no será de aplicación a las actuaciones que se hubiesen ejecutado sobre suelo no urbanizable protegido, respecto a las cuales no existirá plazo de prescripción, en cuanto a la posibilidad de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior. Es decir, en esta clase de suelo no cabe, bajo la vigencia de la citada ley, la consolidación de obras por antigüedad ni, por tanto, su inscripción al amparo del artículo 28.4 de la Ley de suelo.

5. Justificado en los argumentos precedentes la improcedencia de aplicar el artículo 28.4 de la Ley de Suelo estatal a edificaciones cuya terminación se efectúa bajo la vigencia de norma de imprescriptibilidad en suelo de especial protección, como es el caso de este expediente, sólo resta analizar si está suficientemente justificado en la nota de calificación la incidencia del citado régimen urbanístico especial.

La registradora se basa en la aplicación informática sobre información territorial asociada a la parcela, resulta su calificación de «zona rural protegida municipal (forestal, paisajística, medioambiental)», información de carácter público en los visores cartográficos que la Comunidad Autónoma tiene a disposición de los ciudadanos por medios electrónicos –cfr. disposición adicional primera 1.c) de la Ley de Suelo–, información que, por otra parte, el notario autorizante puede obtener directamente de la Administración competente –cfr. artículo 27.4 de la Ley de Suelo–.

En el presente supuesto, pueden estimarse fundadas las dudas de la registradora, si se atiende a la localización de la parcela según su referencia catastral, conforme al sistema de información urbanístico de la Comunidad Valenciana, del que resulta la situación de suelo no urbanizable protegido, información urbanística a priori sin garantía de vigencia y sólo de valor informativo a falta del respectivo certificado administrativo – cfr. artículo 25.4 y disposición adicional primera del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre; vid. no obstante, las sentencias de 15 de abril de 2005, 4 de julio de 2006 y 19 de junio de 2014 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana–.

Por lo que cabe confirmar el defecto en el sentido de acreditar de un modo fehaciente que el suelo sobre el que se asienta la edificación no corresponde a dicha calificación urbanística o, en caso de así serlo, que la calificación del suelo como de especial protección es posterior a 2008, la fecha de terminación de la obra según el certificado catastral.

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la calificación impugnada.

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, 4 de septiembre de 2019.–El Director general de los Registros y del Notariado, Pedro José Garrido Chamorro.