

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

11136 *Resolución de 26 de enero de 2026, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación extendida por el registrador de la propiedad accidental de Vilanova i la Geltrú n.º 2, por la que se suspende la inscripción de un acta de finalización de obra.*

En el recurso interpuesto por don Javier de la Torre Calvo, notario de Sant Pere de Ribes, contra la nota de calificación extendida por el registrador de la Propiedad accidental de Vilanova i la Geltrú número 2, don Fernando Javier Llopis Rausa, por la que se suspende la inscripción de un acta de finalización de obra.

Hechos

I

Por el notario de Sant Pere de Ribas, don Javier de la Torre Calvo, se autorizó el día 9 de septiembre de 2025, con el número 1.277 de protocolo, acta de finalización de obra por la que la sociedad «Ekipa, S.L.», debidamente representada, hacía constar que la edificación de obra nueva en construcción, dividida en régimen de propiedad horizontal, que fue objeto de declaración es escritura autorizada por el mismo notario el día 12 de junio de 2005, con el número 884 de protocolo, cuya descripción comprendía ocho viviendas, diez trasteros y once plazas de aparcamiento, fue objeto de finalización aportando al notario autorizante la documentación que se especificaba en el acta y que se protocolizaba a continuación de la misma.

II

Presentada la referida documentación en el Registro de la Propiedad de Vilanova i la Geltrú número 2, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Asiento: 4831 del diario 2025.
Fecha presentación: 09/09/2025.
Solicitante: Javier de la Torre Calvo.
Fecha documento: 09/09/2025.
Aportado justificante autoliquidación: 25/09/2025.
Objeto: final de obra.
Presentante: Notaria Javier de la Torre Calvo.

De conformidad con el artículo 322 de la Ley Hipotecaria se le notifica que el documento arriba expresado ha sido examinado en los términos siguientes:

“Calificado el precedente documento, el Registrador de la Propiedad que suscribe, ha resuelto suspender la inscripción solicitada por los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

Antecedentes de hecho:

Primero. Con fecha 09/09/2025 se presentó en el Registro de la Propiedad n.º 2 de Vilanova i la Geltrú, una escritura autorizada en Sant Pere de Ribes por Javier de la Torre Calvo, el 09/09/2025, en la que Ekipa SL declara la finalización de la obra sobre la

finca 53479 de esta demarcación registral. Dicho documento causó el asiento de presentación número 4831 del diario 2025.

Segundo. No se aportan las cédulas de habitabilidad de las viviendas.

Tercero. De la póliza insertada no resulta el justificante conforme se ha efectuado el pago de la prima del Seguro de daños a la edificación.

Cuarto. La firma electrónica del técnico que certifica la finalización de obra no ha sido validada por el Notario autorizante ni tampoco ha podido ser comprobada por el Registro.

Quinto. Habiendo sido aportado el libro del edificio en formato digital, no se acompaña la certificación técnica que acredita que dicho libro cumple con todos los requisitos derivados de la legislación reguladora de la edificación vigente.

Fundamentos de Derecho.

Artículo 9 y 18 de la Ley Hipotecaria y concordantes.

Artículo 9. 2 del Decreto 141/2012, de 30 de octubre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad.

Instrucción de 11 de septiembre de 2000 de la DGRN, de la que resulta que debe constar: "5. El importe y forma de pago de la prima, expresando en su caso, el fraccionamiento estipulado V que se ha pagado la primera prima, o al menos, una fracción de la misma".

Artículo 17 bis de la Ley del Notariado y artículos 256 y 259 de su Reglamento.

Reglamento de la Unión Europea 910/2014 de 23 de julio de 2014

Artículos 25.4 y 27 de la Ley 18/2007 de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

Por todo ello resuelvo,

Suspender la inscripción solicitada por los expresados hechos y fundamentos de derecho.

Calificación del defecto advertido: Subsanable.

Práctica de la anotación preventiva de suspensión por defecto subsanable: No se practica por no estar solicitada.

Esta calificación será notificada en el plazo de diez días desde su fecha al presentante del documento, de conformidad con los artículos 322 de la Ley Hipotecaria y 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

La anterior nota de calificación negativa podrá (...)

Vilanova i la Geltrú. Esta documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Fernando Javier Llopis Rausa, registrador/a accidental Registro de Vilanova y la Geltrú n.º 2 a día nueve de octubre de dos mil veinticinco.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don Javier de la Torre Calvo, notario de Sant Pere de Ribes, interpuso recurso el día 24 de octubre de 2025 mediante escrito en el que alegaba lo siguiente:

«Hechos:

A) Documento calificado. Acta de final de obra, por mí autorizada el día 9 de septiembre de 2025, con el número 1277 de protocolo (...)

B) Nota de calificación. Dicho instrumento público fue calificado por don Fernando Javier Llopis Rausa, Registrador accidental del Registro de la Propiedad de Vilanova i la Geltrú número 2, mediante nota fechada el 9 de octubre de 2025, en la cual se suspende la inscripción, entre otros motivos, que no son objeto de recurso, porque "Segundo.–No se aportan las cédulas de habitabilidad de las viviendas" (...)

Fundamentos de Derecho:

Contra la nota de calificación registral recurrida cabe alegar lo siguiente:

Primero. Falta de motivación suficiente.

El defecto recurrido se despacha en una línea y su fundamentación jurídica se limita a la mención de un precepto, el artículo 9.2 del Decreto 141/2012 de 30 de octubre, sin desarrollar ni explicar, siquiera someramente, el motivo por el que se considera que, de la norma citada, resulta la obligación de aportar la cédula de habitabilidad al acta final de obra objeto de la calificación.

Como consecuencia, no resulta posible conocer directamente cual es el motivo de la calificación practicada. Además, incurre el señor registrador en imprecisiones terminológicas al referirse en los antecedentes de hecho al instrumento calificado como "escritura", cuándo en realidad se trata de un acta final de obra.

Nos hallamos, pues, en el campo de la suposición, ya que la citada nota de calificación adolece, a juicio de quien suscribe, de una evidente insuficiencia de motivación generadora de indefensión, obligando al recurrente a suponer el fundamento de los defectos alegados, para posteriormente poder recurrirlos.

Como ha señalado la Dirección General de los Registros y del Notariado, hoy de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en numerosas resoluciones (26 de enero de 2011 o 7 de enero de 2020, por citar algunas) "cuando la calificación del registrador sea desfavorable es exigible, conforme a los principios básicos de todo procedimiento y a la normativa vigente, que al consignarse los defectos que, a su juicio, se oponen a la inscripción pretendida, aquella exprese también una motivación suficiente de los mismos, con el desarrollo necesario para que el interesado pueda conocer con claridad los defectos aducidos y con suficiencia los fundamentos jurídicos en los que se basa dicha calificación (cfr. artículo 19 bis de la Ley Hipotecaria y Resoluciones de 2 de octubre de 1998, 22 de marzo de 2001, 14 de abril de 2010, 26 de enero de 2011, 20 de julio de 2012, 12 de febrero de 2016 y 26 de abril y 19 de junio de 2017, 21 de noviembre de 2018 y 1 de marzo, 4 de abril y 20 de junio de 2019, entre otras muchas). Es indudable que, de este modo, serán efectivas las garantías del interesado recurrente, quien al conocer en el momento inicial los argumentos en que el registrador funda jurídicamente su negativa a la inscripción solicitada podrá alegar los fundamentos de Derecho en los que apoye su tesis impugnatoria, a la vista ya de los hechos y razonamientos aducidos por el registrador que pudieran ser relevantes para la Resolución del recurso. También ha mantenido esta Dirección General (vid. la Resolución de 25 de octubre de 2007, cuya doctrina confirman las más recientes de 28 de febrero y de 20 de julio de 2012) que no basta con la mera cita rutinaria de un precepto legal (o de Resoluciones de este Centro Directivo), sino que es preciso justificar la razón por la que el precepto de que se trate es de aplicación y la interpretación que del mismo ha de efectuarse (y lo mismo debe entenderse respecto de las citadas Resoluciones), ya que solo de ese modo se podrá combatir la calificación dictada para el supuesto de que no se considere adecuada la misma".

Para no extendernos excesivamente sobre este punto, baste recordar que los registradores son funcionarios públicos insertos en una organización administrativa, teniendo el acto de calificación naturaleza eminentemente administrativa, lo que conlleva a la necesidad de motivación, recogida expresamente en el artículo 19.2 bis de la Ley Hipotecaria, así como en el artículo 35 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre. La exigencia de motivación está directamente relacionada con el art. 1.1 de la Constitución española y con el carácter vinculante que para las Administraciones públicas tiene la ley, a cuyo imperio están sometidas en el ejercicio de sus potestades (arts. 103.1 de la CE y 3.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público). La motivación se funda en la necesidad de evitar la arbitrariedad de la Administración y de que el interesado pueda conocer el fundamento, circunstancias y motivos por las que se adoptó una decisión, contradecir las razones del acto, apreciar si la Administración ha respetado los límites que la ley impone a los poderes públicos e interponer los correspondientes recursos.

Sentado lo anterior, y entrando ya en el ámbito de la elucubración, son dos las razones por las que imaginamos que el registrador puede considerar necesaria la aportación de la cédula de habitabilidad en la escritura de declaración de obra nueva terminada o, en este supuesto concreto, en el acta de finalización de obra:

1.º) Que el registrador considere la cédula de habitabilidad una autorización necesaria para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la legislación urbanístico y, por tanto, debe aportarse ex artículo 28 de la Ley de Suelo.

2.º) Que el registrador entienda que la obtención de la cédula de habitabilidad como requisito previo a la ocupación de la vivienda debe ser objeto de control notarial y registral al formalizar la escritura de declaración de obra nueva terminada o el acta de finalización de obra.

De haber sido afortunado y atinar, de modo que alguno de los dos motivos anteriores sea el que ha llevado al registrador a calificar negativamente el documento presentado, no cabe sino discrepar de la calificación presunta.

Segundo. La cédula de habitabilidad no es subsumible en las “autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable” del artículo 28 de la Ley de Suelo.

El artículo 28 de la Ley de Suelo (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) exige para autorizar escrituras de declaración de obra nueva terminadas “el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable (...) salvo que la legislación urbanística sujetase tales actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable”.

Como hemos apuntado, entra dentro de lo posible que la registradora considere que la cédula de habitabilidad es una autorización que garantiza que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable.

No cabe sino discrepar de esta posición, pues lo anterior conduce a no distinguir correctamente los ámbitos y la finalidad de la licencia de primera ocupación (o la comunicación previa que la sustituya) y la cédula de habitabilidad.

El control de la legalidad urbanística a través de licencias es competencia municipal. En el ámbito particular de Cataluña así se establece en el artículo 12 del Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística, según el cual “Corresponde a la administración municipal otorgar las licencias urbanísticas respecto de los actos que están sujetos a estas que se pretendan ejecutar en su término.”

El acto por el cual la autoridad municipal controla que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable, es, como punto de partida, la licencia de primera ocupación, según resulta del artículo 187.1 d) del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, según el cual “1. Están sujetos a licencia urbanística previa, con las excepciones establecidas por el artículo 187 ter, los siguientes actos: d) La primera utilización y ocupación parcial de los edificios”.

No obstante, la misma norma, en su artículo 187 bis b) permite sustituir la licencia por la comunicación previa, al indicar que “Están sujetos a comunicación previa, con las excepciones establecidas por los artículos 187.2 y 187 ter, los siguientes actos: b) La primera utilización y ocupación de los edificios”.

Destaca igualmente el artículo 75.1 del Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística, según el cual “Para la primera utilización y ocupación de los edificios y las construcciones a que hace referencia el artículo 71.1.a), la persona promotora debe comunicar previamente la finalización de las obras a la administración que otorgo la licencia urbanística

correspondiente. La comunicación debe ir acompañada del certificado final de obra expedido por la dirección facultativa de las obras, donde han de constar los hechos siguientes: a) Fecha de conclusión de las obras. b) Que las obras han sido ejecutadas de conformidad con el proyecto técnico autorizado y, si procede, sus modificaciones y las condiciones de la licencia urbanística otorgada. c) Que la edificación está en condiciones de ser utilizada de conformidad con el uso autorizado.”

Por otra parte, la autoridad competente para la expedición de la cédula de habitabilidad es la Agencia de la Vivienda de Cataluña, sin perjuicio de que se admita la delegación en los entes locales (artículo 13 del Decreto 141/2012, de 30 de octubre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad).

La finalidad de la cédula de habitabilidad es diferente, no se trata de un documento destinado a un control de naturaleza urbanística, sino de un control administrativo de calidad de las viviendas. Así lo dispone expresamente el artículo 26.1 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, según el cual “La cédula de habitabilidad y, en el caso de las viviendas de protección oficial, la calificación definitiva son los documentos específicos que acreditan que una vivienda cumple las condiciones de calidad establecidas por el artículo 22 y que, en consecuencia, es apto para ser destinado a residencia. Para ocupar una vivienda, es preciso haber obtenido previamente dicha acreditación”. Precepto que debe complementarse con el artículo 22 del mismo texto legal, según el cual “Se entiende por calidad de una vivienda el conjunto de características y prestaciones que una vivienda debe tener para cumplir eficientemente su función social, las cuales deben adaptarse a los estándares de seguridad y confort adecuados en cada momento”.

La diferencia de ámbito y de finalidad de las licencias urbanísticas y de la cédula de habitabilidad resulta igualmente del art 26.5 de esta Ley, que indica que “En ningún caso puede otorgarse la cédula de habitabilidad a los edificios cuya ocupación como vivienda no cumpla los requerimientos urbanísticos o de vivienda legalmente exigidos”, que contrasta con el art 17.2 del Decreto 141/2012, según el cual “La no adecuación a los requerimientos urbanísticos no es causa de denegación de la cédula de habitabilidad”

Se observa por tanto que el legislador diferencia claramente los requisitos urbanísticos (que se controlan con la licencia de primera ocupación) de los de calidad o habitabilidad (que se controlan a través de la cédula), sin perjuicio de que, lógicamente, existan importantes relaciones entre ambos.

En consecuencia, cuando el artículo 28 de la Ley de Suelo habla de “autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable”, en el ámbito autonómico catalán, debe entenderse referido a la licencia de primera ocupación o a la comunicación previa que la sustituya, no a la cédula de habitabilidad.

Tercero. El control de legalidad notarial y registral de la existencia de cédula de habitabilidad.

El artículo 9.2 del Decreto 141/2012, de 30 de octubre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad, citado en la nota, indica que “Las viviendas de nueva construcción, las que hayan sufrido modificaciones en la superficie o se alteren las condiciones de habitabilidad y las que hayan sido sometidas a alguno de los procesos de intervención de rehabilitación o gran rehabilitación como consecuencia de haber sufrido daños derivados de riesgos colectivos con afectación catastrófica tienen que disponer de cédula previamente a su ocupación.”

Dado lo breve de la argumentación de la nota de calificación no cabe sino suponer que el registrador considera que, de este precepto, que impone el deber de disponer de cédula de habitabilidad como requisito previo a la ocupación de la vivienda, resulta un deber de control notarial y registral al formalizar la escritura declaración de obra nueva terminada o el acta de finalización de obra.

Como ya hemos apuntado, esta exigencia no resulta de lo previsto en el artículo 28 de la Ley de Suelo, que impone a notarios la obligación de no autorizar y a registradores la de no inscribir si no se acredita el cumplimiento de los requisitos previstos en el mismo, entre los que no se encuentra la cédula de habitabilidad.

Esto no quiere decir que la existencia o no de cédula no sea objeto de control por notarios y registradores, sino que no es al otorgar la escritura de declaración de obra nueva terminada o el acta de fin de obra cuando dicho control ha de tener lugar.

Las obligaciones de notarios y registradores en materia de control de existencia de la cédula de habitabilidad resultan de los artículos 132 y siguientes de la Ley de Vivienda antes citada, y consisten, en lo que aquí interesa, en exigir la cédula de habitabilidad en el momento de la suscripción de un acto de transmisión o cesión del uso de vivienda.

Así, en cuanto al control notarial, indica el artículo 132 a) de esta Ley comienza diciendo que “Los notarios, antes de autorizar la suscripción de un acto de transmisión o cesión del uso de viviendas, deben exigir el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley, especialmente las siguientes: a) La vivienda debe gozar de cédula de habitabilidad vigente o, en el caso de viviendas de protección oficial, de la calificación definitiva”, lo que es una plasmación del deber genérico que impone el artículo 26.2 de la misma Ley, según el cual “En cualquier transmisión, por venta, alquiler o cesión de uso, incluidas las derivadas de segundas y sucesivas transmisiones, es preciso acreditar que la vivienda cumple las condiciones de calidad, mediante la entrega o disposición de la cédula de habitabilidad vigente, de cuya presentación puede exonerarse en los supuestos y con las condiciones que establece el artículo 132.a”.

En cuanto al control registral, el artículo 135,1 de la Ley dispone que “Los registradores no pueden inscribir en el Registro de la Propiedad escrituras que no hayan cumplido lo establecido en los artículos 132 a 134, relacionadas con los deberes y obligaciones que en ellos se establecen”.

Por tanto, cuando la ley quiere que notarios y registradores controlen la existencia de la cédula de habitabilidad, impone una obligación expresa a los mismos, obligando a notarios a no autorizar y a registradores a no inscribir en caso de no acreditarse su existencia.

La decisión del legislador catalán es clara: la cédula debe exigirse al promotor antes de proceder a la transmisión, alquiler o cesión de uso de las viviendas (artículos 26.2, 132 y 136 Ley de Vivienda), pero no necesariamente en el momento de la declaración de finalización de la obra. De ser esta la intención del legislador habría impuesto idéntica obligación de no autorizar y no inscribir títulos en los que se formalicen declaraciones de obra terminada, deber que sí impone de manera expresa para los actos traslativos, arrendamientos y cesiones de uso.

Cuarto. Postura de la Dirección General en la materia en el ámbito de las Islas Baleares.

En la Resolución de 1 de marzo de 2012, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto por el notario de Santanyí contra la nota de calificación extendida por el registrador de la propiedad de Felanitx n.º 2, por la que se suspende la inscripción de una obra nueva terminada, se pronunció el Centro Directivo, en el ámbito autonómico de las Islas Baleares, sobre la necesidad de cédula de habitabilidad para la inscripción de una escritura de declaración de obra terminada, de la que destacamos los párrafos que la presente interesan:

“Por lo que al expediente que nos ocupa comporta, las anteriores apreciaciones implican que corresponde examinar dos cuestiones: por un lado si la legislación autonómica exige licencia o autorización para determinar que actos de uso del suelo o de las edificaciones quedan sujetas a la intervención y control administrativo, y por otro, si la legislación estatal contempla la acreditación de la obtención de dicha licencia o autorización como un requisito para la inscripción de la declaración de finalización de obra nueva en el Registro de la Propiedad. 4. El artículo 2 de la Ley 10/1990, de 23 de octubre de disciplina urbanística de las Islas Baleares dispone lo siguiente: ‘Serán sujetos a licencia previa, sin perjuicio de las autorizaciones que sean procedentes de

acuerdo con la legislación aplicable, los actos que a continuación se relacionan, sea cual sea la naturaleza del dominio del suelo donde se pretendan realizar (...) 8. La primera utilización u ocupación de los edificios y las instalaciones en general. Por su parte, el Título IV, Medidas de Protección de la Legalidad Urbanística, recoge en su Capítulo I, Medidas Preventivas y Complementarias, y dentro de este en su Sección I, de la Cédula de Habitabilidad, contiene el artículo 58 del siguiente tenor: «1. Para ocupar o alquilar una vivienda, edificio residencial o local de trabajo, será obligatorio que se disponga de la correspondiente cédula de habitabilidad en vigor. 2. Los promotores o propietarios de edificios, viviendas o locales nuevos o en los cuales se hayan realizado modificaciones, una vez finalizadas las obras, deberán de obtener la correspondiente cédula de habitabilidad'. 5. Por su parte, el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, de aplicación en toda España de conformidad con su disposición final primera, dispone lo siguiente: '1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo. Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de esta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos: a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de esta a sus usuarios y b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente. 2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los registradores exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior'. Este texto, fruto de la modificación llevada a cabo por el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, modifica el anterior, en lo que ahora nos interesa, en que diferencia claramente en dos apartados distintos cuales sean los documentos que han de acompañar a los títulos por los que se acredita el fin de obra. Su letra a, recoge literalmente la dicción que ya tenía la redacción anterior del precepto y que, de acuerdo con la interpretación de este Centro Directivo (vid. Resolución Circular de 26 de julio de 2007) se refiere al seguro decenal y al libro del edificio, mientras que la letra b desarrolla lo que era el inciso final del apartado primero del artículo 20 en su redacción anterior de forma que explicita que las autorizaciones administrativas que deben acompañarse son las que garantizan que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable (dejando de lado el inciso final del precepto por no ser objeto del presente expediente). El registrador entiende que dichas autorizaciones deben ser, para la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, tanto la licencia de primera ocupación como la cédula de habitabilidad de conformidad con su legislación específica. Sin embargo, el distinto objeto de la licencia de primera ocupación y de la cédula de habitabilidad, según vienen reguladas en su normativa autonómica, debe llevar a considerar que, justificada la existencia de licencia de primera ocupación, no es necesario acreditar la de la cédula de habitabilidad como requisito previo para la inscripción de declaraciones de obra nueva terminadas o de terminaciones de obra declaradas en construcción, por las razones que a continuación se expresan. El artículo 1 de la Ley 10/1990, de 23 de octubre de disciplina urbanística de las Islas Baleares dispone lo siguiente: 'La licencia es el acto administrativo mediante el cual adquieren efectividad las posibilidades de parcelación, edificación, demolición, ocupación, aprovechamiento o uso relativo a un suelo o inmueble determinado, previa concreción de lo establecido al respecto en las leyes, los planes de ordenación y el resto de normativa urbanística'. Se ha de entender, por tanto, que la licencia de primera

ocupación queda configurada, en la legislación balear, como aquel acto administrativo mediante el cual adquiere efectividad la ocupación de la edificación terminada con adecuación a lo previsto a la licencia de obras, lo cual supone la concreción de lo previsto sobre el uso de dicha edificación en las leyes urbanísticas y en los planes de ordenación. Resulta así, que el traslado certificado por el secretario de dicha licencia será, en la Comunidad Autónoma Balear, el documento que acredite ante el Registro otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable. Por lo que se refiere a la cédula de habitabilidad, si bien no viene definida en la Ley 10/1990 de las Islas Baleares, sí lo es en su normativa específica (artículo 7, Decreto 145/1997, de 27 de julio por el que se regulan las condiciones de dimensionamiento, de higiene y de instalación para el diseño y la habitabilidad de viviendas, así como la expedición de cédulas de habitabilidad, reformado por el Decreto 20/2007, de 23 de marzo, ambos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares). El artículo 7.1 del citado Decreto 20/2007 define la cédula como el documento que reconoce la aptitud de una vivienda, de un local o de un edificio residencial no incluido en el concepto de vivienda, para ser habitado y el cual será obligatorio para su utilización. Las condiciones a cumplir para la obtención de cédula de habitabilidad serán las establecidas en el Anexo I del Decreto 145/1997. La cédula de habitabilidad, por tanto, en el ámbito sujeto a la legislación balear, no es la expresión formal de un acto administrativo que declare que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable, sino la de un acto administrativo que reconoce el cumplimiento de los requisitos de utilización establecidos por la legislación reguladora de las condiciones de dimensionamiento, higiene e instalación para el diseño y habitabilidad de las edificaciones de uso residencial. Por ello, la cédula solo es exigible en edificaciones de uso residencial, tiene carácter temporal y es concedida por la Administración Autonómica, competente en materia de habitabilidad, y no por el Ayuntamiento, competente en materia de control de adecuación del destino de la edificación a las determinaciones de uso establecidas en la norma urbanística. Resulta, por tanto, que la legislación balear en materia de disciplina urbanística sujeta el uso de las edificaciones a un doble control previo: uno, aplicable a toda clase de edificación, y consistente en la comprobación por la administración municipal de la adecuación del destino dado a la edificación a la norma de ordenación urbana y, otro, aplicable solo a las edificaciones destinadas a usos residenciales, y consistente en la comprobación por la administración autonómica de la adecuación de la edificación a las condiciones de habitabilidad previstas por la legislación sobre higiene, dimensionamiento e instalación para el diseño y la habitabilidad de viviendas. Pero ese doble control administrativo de ámbito autonómico, previo a la utilización de la edificación de carácter residencial, no es exigido por el artículo 20.1 b) de la Ley de Suelo para la inscripción de la declaración de obra nueva, en cuanto no exige que se acredite que la edificación cuya obra se declara reúne las condiciones de habitabilidad establecidas por la legislación que en materia de vivienda o calidad de la edificación sea aplicable. Por tanto, una vez acreditado a través de la licencia de primera ocupación que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la norma de ordenación urbana, no puede cerrarse el Registro por razón de la falta de justificación de la obtención de cédula de habitabilidad. Así, no todos los requisitos previstos por la legislación autonómica para iniciar la utilización de edificaciones lo son para inscribir la declaración de su obra en el Registro de la Propiedad. Únicamente lo serán aquellos que la legislación estatal configure como de cumplimiento necesariamente previo a la inscripción.”

5. Conclusiones.

En opinión de quien suscribe, no es de recibo tener que plantear un recurso con argumentos hipotéticos, teniendo que suponer cuales son los defectos apreciados, por no haberse motivado los mismos con la claridad necesaria.

Y, en caso de haber acertado con los argumentos que han llevado al registrador a calificar defectuosamente, baste reiterar que la cédula de habitabilidad no es una "autorización administrativa necesaria para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación", pues dicha finalidad corresponde a la licencia de primera ocupación, por lo que el control de su existencia queda fuera de los requisitos para la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva terminada al no contemplarlo el legislador entre los requisitos exigidos por el artículo 28.1 de la Ley de Suelo.

No exigiendo la cédula de habitabilidad el legislador estatal para formalizar declaraciones de obra, solo cabría exigir la misma si así lo dispusiera una norma autonómica en Cataluña. Sin embargo, la decisión tomada por el legislador autonómico catalán ha sido posponer el control notarial y registral en esta materia a un momento temporal posterior, al momento de formalizarse los actos traslativos, alquileres o cesiones de uso, por lo que la existencia o no de cédula de habitabilidad resulta indiferente para la inscripción de una declaración de obra terminada en caso de cumplirse los restantes requisitos legales, como ha señalado la Dirección General en el ámbito autonómico balear.

Esto expuesto, se formula la siguiente

Solicitud

Solicito admitan este recurso a fin de que se ordene, por los anteriores argumentos, la revocación del defecto recurrido, aunque forzados por la celeridad del tráfico, se haya procedido a la pretendida subsanación.»

IV

El registrador de la Propiedad emitió informe el día 31 de octubre de 2025 ratificándose en su nota de calificación y elevó el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9 y 202 de la Ley Hipotecaria; 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; 2 y 7 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación; 187, 187 bis y 188 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo; 22 y 26 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda; 4 del Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 29 de octubre (2.ª) y 3 de diciembre (1.ª) de 2012, 15 de abril de 2013 (2.ª), 28 de junio de 2016 y 7 de marzo y 10 de octubre de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 13 de febrero de 2020 y 28 de enero de 2021.

1. Presentada en un Registro de la Propiedad demarcado en la Comunidad Autónoma de Cataluña un acta de finalización de obra es objeto de calificación negativa por cinco motivos distintos. El notario autorizante sólo recurre el primero de ellos determinando así el contenido de la presente que se concreta en la única cuestión de si es exigible o no, a los efectos de practicar asiento en el Registro de la Propiedad de finalización de obra nueva, el certificado de habitabilidad de las viviendas del edificio.

2. Con carácter previo el notario recurrente alega la falta de motivación de la nota del registrador puesto que, a su juicio, no se determina porqué de la norma que fundamenta la calificación se hace exigible la aportación de las cédulas de habitabilidad de las viviendas comprendidas en el edificio cuya obra se declara finalizada y que se encuentra dividido en régimen de propiedad horizontal.

La doctrina de esta Dirección General en la materia, que el recurrente conoce y cita en su escrito de recurso, ciertamente ha reiterado la necesidad de que la nota de

defectos sea lo suficientemente explicativa de los motivos que llevan a la negativa a inscribir, así como de sus fundamentos jurídicos (vid., por todas, Resolución de 21 de junio de 2023). Teniendo en cuenta esta doctrina es evidente que la nota de calificación impugnada peca de brevedad ya que se limita a exponer cual es el motivo que impide la inscripción (la ausencia de aportación de las cédulas de habitabilidad de las viviendas del edificio cuya finalización se declara), así como el precepto normativo que se entiende incumplido. Ciertamente, y como afirma el escrito de recurso, no existe en la nota de calificación un desarrollo que explique por qué dicho incumplimiento de la norma impide la inscripción de la finalización de la obra nueva.

Ahora bien, también es doctrina reiterada de esta Dirección General que la necesaria motivación de la nota de calificación no sólo es un requisito formal, sino que impone un requisito material, que efectivamente se haya impedido al administrado, ejercer su derecho a la impugnación de la nota de calificación de modo que no exista merma de su esencial derecho de defensa. Por esta razón, en muy numerosas ocasiones (vid., por todas, Resolución de 31 de octubre de 2023), esta Dirección General ha rechazado la protesta del recurrente cuando del contenido del expediente resulta con claridad lo contrario, bien porque la referencia a la norma que se considera transgredida permita al recurrente inferir directamente por qué se considera que impide la inscripción bien porque su condición de jurista, profesional del derecho, hace ociosa una ulterior explicación. Y así ocurre en el supuesto de hecho en el que el recurrente, en su condición de notario, jurista con ejercicio en la materia debatida, responde con absoluta precisión (y no de forma elucubrativa como afirma), a la nota de calificación sin que pretenda en ningún momento que su posición jurídica ha sufrido merma en el derecho a la defensa. Como ha afirmado esta Dirección General en numerosas ocasiones (vid. Resoluciones citadas y las que en ellas se citan), la ausencia de indefensión material, como reconoce y acredita el escrito de recurso deja la queja del recurrente desprovista de efectos, por lo que procede entrar a resolver sobre el fondo del asunto.

3. Establecido lo anterior, la cuestión se centra en determinar si a los efectos del artículo 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, la cédula de habitabilidad de las viviendas comprendidas en el edificio cuya finalización se declara, y que consta ubicado en la Comunidad Autónoma de Cataluña, constituye o no uno de los documentos que deben ser objeto de acreditación a fin de practicar el oportuno asiento en el Registro de la Propiedad.

Hay que partir de la doctrina de esta Dirección General (vid., por todas, Resolución de 13 de febrero de 2020), que recuerda la competencia de las normas estatales en materia de los requisitos necesarios para la documentación pública e inscripción registral de las declaraciones de obras nuevas, sin perjuicio de la remisión a autorizaciones o licencias que establezca la normativa autonómica, ya que, si bien, con carácter general, la Sentencia del Tribunal Constitucional número 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. artículo 149.1.8.^a de la Constitución Española), de lo que se sigue que corresponde a las Comunidades Autónomas determinar qué clase de actos de naturaleza urbanística están sometidos al requisito de la obtención de la licencia previa, las limitaciones que éstas pueden imponer y las sanciones administrativas que debe conllevar la realización de tales actos sin la oportuna licencia o sin respetar los límites por éstas impuestos. 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, siempre que la legislación autonómica

aplicable exija la licencia para poder realizar legalmente el mismo (cfr. Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 22 de abril de 2005 y 4 de mayo de 2011).

El artículo 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, establece como requisito para inscribir la declaración de obra nueva terminada, además de la certificación expedida por técnico competente de terminación de la obra de conformidad con la descripción de ésta en el proyecto que haya sido objeto del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística y del cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios (que según la Resolución Circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 26 de julio de 2007, se trata del seguro decenal y del libro del edificio), el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable (que según la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, es la licencia de primera ocupación, sin perjuicio de que adopte otra denominación según las respectivas normativas autonómicas) y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente (Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, en cuanto derecho supletorio estatal, sin perjuicio de su regulación por la normativa autonómica, en su caso), salvo que la legislación urbanística sujetase tales actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable, en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por los documentos que acrediten que la comunicación ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad, sin que del Registro de la Propiedad resulte la existencia de resolución obstativa alguna.

Por tanto, en principio, es exigible la licencia de primera ocupación para inscribir en el Registro de la Propiedad las escrituras públicas de declaración de obras nuevas terminadas, siempre que la respectiva normativa autonómica establezca que está sujeto a licencia, aprobación, autorización o conformidad administrativa el acto jurídico de uso de la edificación y que no es bastante la comunicación previa o declaración responsable.

4. En la Comunidad Autónoma de Cataluña, el artículo 187.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, establece, en lo que ahora interesa, lo siguiente: «Están sujetos a licencia urbanística previa, con las excepciones establecidas por el artículo 187 ter, los siguientes actos: (...) d) La primera utilización y ocupación parcial de los edificios» (sin perjuicio de que el artículo 187 bis de la misma ley autoriza a sustituir la licencia por la comunicación previa).

El artículo 4 del Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística, por su parte determina que: «Las licencias urbanísticas son títulos administrativos que habilitan a las personas interesadas para llevar a cabo los actos que están sujetos a estas. Su objeto es comprobar por parte de la administración competente para otorgarlas la adecuación de estos actos al ordenamiento jurídico urbanístico, previamente a su ejecución material. Cuando la legislación sectorial lo prevea expresamente, a través de las licencias urbanísticas también se comprueba su adecuación a los requisitos que se establecen en ella».

En consecuencia, la licencia de primera ocupación queda configurada, en la legislación catalana, como aquel acto administrativo mediante el cual adquiere efectividad la ocupación de la edificación terminada con adecuación a lo previsto a la licencia de obras, lo cual supone la concreción de lo previsto sobre el uso de dicha edificación en las leyes urbanísticas y en los planes de ordenación.

En definitiva, la licencia de primera ocupación (o, en su caso, la comunicación previa), constituye el título que acredita en la Comunidad Autónoma de Cataluña el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 28.1.b 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 hace referencia a «(...) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable (...)».

5. Por su parte, el artículo 26, en sus apartados primero y segundo, de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, establecen que: «1. La cédula de habitabilidad y, en el caso de las viviendas de protección oficial, la calificación definitiva son los documentos específicos que acreditan que una vivienda cumple las condiciones de calidad establecidas por el artículo 22 y que, en consecuencia, es apto para ser destinado a residencia. Para ocupar una vivienda, es preciso haber obtenido previamente dicha acreditación. 2. En cualquier transmisión, por venta, alquiler o cesión de uso, incluidas las derivadas de segundas y sucesivas transmisiones, es preciso acreditar que la vivienda cumple las condiciones de calidad, mediante la entrega o disposición de la cédula de habitabilidad vigente, de cuya presentación puede exonerarse en los supuestos y con las condiciones que establece el artículo 132.a».

Y añade su apartado 5 bis: «El otorgamiento de la cédula de habitabilidad implica exclusivamente que la vivienda cumple los requisitos técnicos de habitabilidad de la normativa vigente y no supone la legalización de las construcciones en lo que concierne a la adecuación del uso de vivienda a la legalidad urbanística. Para proteger los derechos de los adquirentes, cuando en la tramitación de la solicitud de la cédula de habitabilidad se ponga de manifiesto que el uso de un inmueble como vivienda puede no adecuarse a la legalidad urbanística, debe hacerse constar esta circunstancia en el documento de otorgamiento de la cédula, y el fedatario público debe ponerlo en conocimiento del adquirente en el momento de autorizar el documento de transmisión».

De la regulación expuesta resulta con toda claridad que en el ámbito de la legislación de Cataluña, la cédula de habitabilidad no es la expresión formal de un acto administrativo que declare que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable, sino la de un acto administrativo que reconoce, para las viviendas, el cumplimiento de las condiciones de calidad relativas a la funcionalidad, seguridad, salubridad y sostenibilidad establecidas en el citado artículo 22.2 de la Ley 18/2007.

Como afirmó la Resolución de 1 de marzo de 2012 (en un supuesto que guarda un gran paralelismo con el que da lugar a la presente), el artículo 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, no exige que se acredite que la edificación cuya obra se declara reúne las condiciones de habitabilidad establecidas por la legislación que en materia de vivienda o calidad de la edificación sea aplicable. Por tanto, una vez acreditado a través de la licencia de primera ocupación (o, en su caso, comunicación equivalente) que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la norma de ordenación urbana, no puede cerrarse el Registro por razón de la falta de justificación de la obtención de cédula de habitabilidad, sin perjuicio de su posible exigibilidad para la inscripción de actos distintos a los que dan lugar a la presente (artículo 135 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda).

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la nota de calificación del registrador en el defecto recurrido.

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, 26 de enero de 2026.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.