

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

17154 *Resolución de 12 de mayo de 2026, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad Eivissa n.º 2, por la que suspende la inscripción de una escritura de segregación.*

En el recurso interpuesto por doña A. C. H. S., en nombre y representación y como administradora única de la mercantil «Can Rafalet, S.L.», contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad Eivissa número 2, don Miguel Peña Romero, por la que suspende la inscripción de una escritura de segregación.

Hechos

I

El día 19 de diciembre de 2025 se presentó telemáticamente en el Registro de la Propiedad de Eivissa número 2 una escritura autorizada el día 10 de diciembre de 1991 por el notario que de Sant Antoni de Portmany, don Jorge Luis García Llorente, con el número 1.815 de protocolo, complementada y subsanada por la escritura autorizada el día 2 de diciembre de 2025 por el notario de Eivissa, don Javier González Granado, con el número 2.205 de protocolo, junto con acta de manifestaciones, presencia y constancia de hechos autorizada por dicho notario el mismo día con el número 2.204 de protocolo, y de escritura de consentimiento autorizada por el citado notario el día 11 de julio de 2025 con el número 1.376 de protocolo, por la que don J. R. M. segregaba una porción de la finca registral número 2.342 de Sant Josep de Sa Talaia y la vendía a la entidad recurrente «Can Rafalet, S.A.» –hoy sociedad limitada–. Igualmente se acompañó base gráfica alternativa en formato GML de la parcela objeto de segregación.

El interesado aportaba documentación de fecha 4 de noviembre de 2021 acreditativa de haber presentado en el Ayuntamiento la solicitud de certificado de innecesariedad de licencia de segregación o de declaración de prescripción respecto a la segregación formalizada el día 10 de diciembre de 1991 a los efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad, citando y acompañando la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 13 de febrero de 2019.

El día 14 de septiembre de 2022 se presentó instancia solicitando certificado del silencio positivo de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 151.4 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, y 33 de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares.

Asimismo, se acompañaba la certificación municipal de fecha 3 de noviembre de 2025 del expediente 11161/2021, abierto el día 5 de noviembre de 2021, de solicitud de certificado de innecesariedad de licencia de segregación, aportada por el interesado a los efectos de acreditar que no había existido contestación alguna respecto a las instancias presentadas.

II

Presentada dicha documentación en el Registro de la Propiedad de Eivissa número 2, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Presentante: A. E., F. J.

Autorizante: D. Jorge Luis García Llorente.

Documento: Escritura de segregación y compraventa otorgada por J. R. M. y Can Rafalet, S.A., ante el Notario de Sant Antoni de Portmany, Don/ña Jorge Luis García Llorente, número 1815/1991 de protocolo, el 10/12/1991, acompañado de escritura de consentimiento, acta de manifestaciones y escritura complementaria autorizadas por el Notario de Ibiza, don Javier González Granados, lo días 11 de julio de 2025, 2 de diciembre de 2025 y 2 de diciembre de 2025, protocolos números 1376, 2204 y 2205, que ha motivado el asiento número 4898 del Diario 2025.

Tras la correspondiente calificación, y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 19 bis y 322 y siguientes de la Ley Hipotecaria, tras su reforma, Ley 24/2001 de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, y de conformidad con lo previsto en los artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, se le comunica que la inscripción de dicho título ha sido suspendida, con defectos subsanables, por los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

1. Dado que no se acredita el otorgamiento de la correspondiente licencia de segregación o, en su caso, certificación municipal de su innecesariedad, conforme a lo exigido en el art. 78 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio; y habida cuenta de que del artículo 11 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, resulta que serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen segregaciones, parcelaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, así como de que el artículo 33 de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Islas Baleares, dispone en lo correspondiente a que una vez transcurrido el plazo máximo de resolución y notificación, podrá entenderse otorgada la licencia de segregación solicitada por silencio positivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears; y toda vez que dicho artículo 5 de la Ley 12/2017, establece que en ningún caso se podrán considerar adquiridas por silencio administrativo facultades urbanísticas que contravengan la legislación, la ordenación territorial o el planeamiento urbanístico; será preciso acompañar certificación municipal expresa en la que el Ayuntamiento manifieste que la segregación no es contraria al planeamiento.

Asimismo, en el caso de que pudiera acreditarse la situación consolidada del acto jurídico, desde el punto de vista urbanístico, por razón de su antigüedad, bastaría declaración municipal relativa a la efectiva prescripción de la acción administrativa para restablecer la legalidad urbanística en su caso infringida.

Base legal: los citados art. 78 del RD 1093/1997, de 4 de julio, art. 11 del RDL 7/2015, de 30 de octubre, art. 5 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, art. 33 de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Islas Baleares, y R.D.G.S.J y F.P. de 13/02/2019 y 12/01/2023.

2. Es preciso aportar el acta de declaración de herederos de Doña C. R. P. Base legal: Art. 77 R.H.

Contra esta calificación (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Miguel Peña Romero registrador/a titular de Registro de la Propiedad Eivissa n.º 2 a día quince de enero del dos mil veintiséis».

III

Contra la anterior calificación, doña A. C. H. S., en nombre y representación y como administradora única de la mercantil «Can Rafalet, S.L.», interpuso recurso el día 16 de febrero de 2026 mediante escrito con base en las siguientes alegaciones:

«I. Antecedentes de hecho.

1. Mediante escritura pública autorizada en fecha 10/diciembre/1991 de “Segregación y compraventa” por el Notario de Sant Antoni de Portmany, D. Jorge Luis García Llorente, con número de protocolo 1815, se formalizó la segregación de una porción de finca rústica y su simultánea compraventa.

2. Dicha escritura fue presentada a inscripción en el Registro de la Propiedad de Eivissa n.º 2, causando el asiento de presentación número 4898 del Diario 2025, y fue objeto de calificación negativa, al apreciarse la falta de acreditación de licencia de segregación.

3. Con el fin de subsanar el defecto señalado, se aportó documentación acreditativa de la obtención de la licencia de segregación por silencio administrativo, al haber transcurrido el plazo legalmente establecido sin que el Ayuntamiento competente dictara ni notificara resolución expresa.

4. No obstante lo anterior, el Sr. Registrador mantiene el defecto, exigiendo:

- bien una certificación municipal expresa en la que se declare que la segregación no es contraria al planeamiento urbanístico,

- bien una declaración municipal relativa a la prescripción de la acción administrativa para el restablecimiento de la legalidad urbanística, fundando dicha exigencia, entre otros, en el artículo 78 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio; en el artículo 11 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana); y en la normativa urbanística autonómica balear actualmente vigente (Ley 6/1997, de 8 de julio, de suelo rústico de las Illes Balears, y Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears).

5. No estando conforme con la calificación practicada, se interpone el presente recurso dentro del plazo legal, al amparo de los artículos 322 y siguientes de la Ley Hipotecaria.

Fundamentos de Derecho.

I. Normativa aplicable al acto: principio tempus regit actum e irretroactividad

La segregación y transmisión cuya inscripción se pretende fue otorgada en el año 1991, por lo que su validez y los requisitos exigibles deben examinarse conforme a la normativa urbanística y registral vigente en dicho momento, de acuerdo con el principio general tempus regit actum y con el principio constitucional de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos (artículo 9.3 de la Constitución Española).

No resulta jurídicamente admisible fundamentar una calificación negativa en normas posteriores al otorgamiento del acto, tales como:

- el artículo 78 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio;
- el artículo 11 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre;
- la Ley 6/1997, de suelo rústico de las Illes Balears;
- ni la Ley 12/2017, de urbanismo de las Illes Balears.

La aplicación de tales disposiciones a un acto jurídico otorgado en 1991 supone una aplicación retroactiva improcedente de requisitos urbanísticos más restrictivos, proscrita por el ordenamiento jurídico.

II. Improcedencia de exigir requisitos urbanísticos creados con posterioridad

Conforme a la doctrina reiterada de esa Dirección General, el registrador:

- no puede exigir, para la inscripción de actos antiguos, requisitos urbanísticos no previstos en la legislación vigente al tiempo de su otorgamiento, ni
- condicionar el acceso registral a la aportación de certificaciones administrativas expresas cuya exigencia deriva exclusivamente de normativa posterior.

La exigencia actual de una certificación municipal de conformidad urbanística o de una declaración administrativa de prescripción constituye, en el presente caso, una creación ex novo, carente de cobertura normativa en el momento del otorgamiento de la escritura de 1991.

III. Validez del silencio administrativo producido

En el supuesto objeto del presente recurso:

- la licencia municipal de segregación fue debidamente solicitada;
- transcurrió el plazo legalmente establecido sin que se dictara resolución expresa;
- produciéndose, conforme a la normativa entonces aplicable, el silencio administrativo positivo.

La prohibición de adquirir facultades urbanísticas por silencio administrativo cuando el acto sea contrario al planeamiento –hoy prevista en el artículo 5.2 de la Ley 12/2017 y en legislación estatal posterior– no existía en 1991 y no puede aplicarse retroactivamente a una situación jurídica ya nacida y consolidada.

IV. Refuerzo interpretativo desde la normativa urbanística y agraria aplicable

1. Incluso la normativa urbanística balear actualmente vigente reconoce expresamente la operatividad del silencio administrativo positivo en materia de licencias de segregación en suelo rústico. Así, el artículo 33 de la normativa procedimental específica autonómica establece que, transcurrido el plazo máximo de resolución y notificación, podrá entenderse otorgada la licencia solicitada por silencio positivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 12/2017. Dicho límite constituye una restricción posterior, que no puede proyectarse sobre actos jurídicos otorgados con anterioridad a su entrada en vigor sin vulnerar el principio de irretroactividad consagrado en el artículo 9.3 CE.

2. Asimismo, desde la perspectiva sectorial agraria, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973 –norma estatal vigente en parte– no establece un régimen de nulidad civil de las segregaciones de fincas rústicas por la sola ausencia de licencia urbanística, ni prevé su ineficacia registral automática por esa causa. En consecuencia:

– En el momento del otorgamiento (1991) no existía, ni en dicha legislación sectorial ni en la normativa urbanística entonces aplicable, una previsión que impusiera la nulidad de pleno derecho del negocio de segregación por la falta de resolución municipal expresa, menos aun cuando concurría el silencio administrativo positivo conforme al régimen vigente en aquel tiempo.

– La configuración de la licencia urbanística como requisito formal-registral específico para la inscripción de segregaciones –con el correlativo cierre registral en caso de falta de acreditación– es una construcción normativa posterior, que no puede erigirse hoy en óbice retroactivo para impedir el acceso al Registro de un acto perfeccionado y válido conforme a la legislación aplicable en 1991.

– La eventual infracción urbanística (que se niega) habría de producir, en su caso, consecuencias en la esfera administrativa y conforme a los procedimientos y plazos de restablecimiento de la legalidad, pero no determina por sí misma la nulidad civil del negocio ni su ininscribibilidad cuando el título quedó válidamente formado y amparado por el silencio positivo entonces operativo.

V. Argumentos subsidiarios: no contradicción con el planeamiento y prescripción de la acción urbanística

1. No contradicción con el planeamiento urbanístico. Con carácter meramente subsidiario, ha de señalarse que la segregación cuya inscripción se pretende no resulta contraria al planeamiento urbanístico. El acto fue otorgado en 1991 y ha desplegado plenos efectos jurídicos durante más de treinta años, sin que conste actuación administrativa alguna dirigida a su impugnación o a la restauración de la legalidad urbanística, lo que constituye un claro indicio de su compatibilidad con la ordenación territorial y urbanística aplicable.

2. Prescripción de la acción administrativa de restablecimiento de la legalidad. En cualquier caso, incluso en la hipótesis –que expresamente se niega– de que la segregación hubiera podido infringir la normativa urbanística, la acción administrativa para el restablecimiento de la legalidad se encontraría sobradamente prescrita, habida cuenta del tiempo transcurrido desde su otorgamiento en 1991, lo que determina la consolidación urbanística de la situación creada y excluye cualquier riesgo actual para el interés público urbanístico.

VI. Extralimitación de la función calificadora

La calificación recurrida excede del ámbito propio del artículo 18 de la Ley Hipotecaria, al imponer exigencias urbanísticas que:

- no eran exigibles conforme a la normativa vigente en 1991, y
- no pueden imponerse ahora como condición para el acceso registral de un acto jurídico antiguo y consolidado».

IV

El registrador de la Propiedad emitió informe ratificando su nota de calificación y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18, 33, 34 y 38 de la Ley Hipotecaria; 11.3 y 4 y 26 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; 21 y 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 146.1 y 161.3 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears; 33 de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares; 47 y 99 del Reglamento Hipotecario; 78 y siguientes 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; la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 15 de septiembre de 2009, 31 de mayo de 2011, 19 de mayo de 2012 y 3 de julio de 2015, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 9 de junio de 2022, 12 de enero, 31 de marzo y 23 de mayo de 2023 y 12 de junio de 2025.

1. En el presente caso se solicita la inscripción de una escritura de segregación de finca rústica autorizada el día 10 de diciembre de 1991.

El interesado aporta documentación de fecha 4 de noviembre de 2021 acreditativa de haber presentado en el Ayuntamiento la solicitud de certificado de innecesariedad de licencia de segregación o de declaración de prescripción respecto a la segregación formalizada el día 10 de diciembre de 1991 a los efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad.

El día 14 de septiembre de 2022 se presentó instancia solicitando certificado del silencio positivo de acuerdo con lo dispuesto en legislación sustantiva balear.

Asimismo, se acompaña la certificación municipal del expediente 11161/2021, abierto el día 5 de noviembre de 2021, de solicitud de certificado de innecesariedad de licencia de segregación, aportada por el interesado a los efectos de acreditar de que no ha existido contestación alguna respecto a las instancias presentadas.

El registrador califica negativamente por considerar preciso acompañar certificación municipal expresa en la que el Ayuntamiento manifieste que la segregación no es contraria al planeamiento. Asimismo, en el caso de que pudiera acreditarse la situación consolidada del acto jurídico, desde el punto de vista urbanístico, por razón de su antigüedad, bastaría declaración municipal relativa a la efectiva prescripción de la acción administrativa para restablecer la legalidad urbanística en su caso infringida.

La recurrente discute la procedencia de tal exigencia con los argumentos expuestos en los antecedentes de esta Resolución.

2. El artículo 26 del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, establece que «en la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción».

Este Centro Directivo a la hora de estudiar el problema de derecho intertemporal que plantea la presentación en el Registro, de un documento público que acredita la práctica de una división realizada con anterioridad a la legislación que actualmente la regula, y que se produjo en fecha, en que la legislación aplicable no exigía licencia para las mismas o que, exigiéndola, no resulta acreditada, pero puede considerarse prescrita la facultad de restablecimiento de legalidad urbanística, al menos, a efectos registrales, ha sostenido –cfr. Resolución de 7 de marzo de 2017, por todas–:

«El Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo admiten 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.

También la doctrina admite la retroactividad tácita de la Ley y de este modo se pronuncia a favor de la retroactividad de las normas interpretativas; las complementarias, de desarrollo o ejecutivas; las procesales, pero sólo en lo relativo a que los actos de ejercicio de derecho nacidos con anterioridad a aquéllas han de sujetarse a sus trámites y procedimientos; y, por último, las que pueden establecer regímenes uniformes o acabar con abusos o incomodidades, añadiendo que el intérprete encontrará una orientación en las disposiciones transitorias del Código Civil.

Este Centro Directivo interpretando dicha corriente jurisprudencial (vid. Resoluciones de 27 de enero y 23 de julio de 2012) ha venido señalando el problema de derecho intertemporal planteado por la presentación en el Registro en la actualidad, de una división o segregación realizada durante la vigencia de la regulación anterior, como sucede en el supuesto de hecho de este recurso, entendiendo que debe resolverse en el sentido de que la segregación es un acto jurídico cuya inscripción queda sujeta a los requisitos impuestos por las normas de carácter registral vigentes en el momento de presentar la escritura o la sentencia en el Registro, aunque el otorgamiento de aquélla se haya producido bajo un régimen normativo anterior –cfr. disposición transitoria cuarta del Código Civil–.

Ahora bien, la exigencia de tales requisitos deberá conciliarse con los efectos jurídicos de los actos de segregación o división conforme a la legislación material o sustantiva vigente a la fecha en que se produzcan, ya que el hecho de que tales efectos

no se hayan consumado o agotado es presupuesto, conforme se ha dicho anteriormente, para la aplicación excepcional de la retroactividad.

Esta Dirección General en su Resolución de fecha 17 de octubre de 2014 reconoció la analogía en la admisión de la vía de la prescripción acreditada para inscribir no sólo edificaciones, sino también divisiones o segregaciones antiguas, aplicable también en cuanto a las cautelas y actuaciones que de oficio ha de tomar el registrador, con carácter previo y posterior a la práctica del asiento, admitiendo la inscripción de una segregación practicada en el año 1974, por acompañarse una certificación administrativa en la que se manifestaba que “consta segregada con su configuración actual desde el catastro de 1986, no se ha podido localizar en los archivos municipales la Resolución de licencia, no obstante por el tiempo transcurrido la posible infracción estaría prescrita”, añadiendo esta Dirección General que “no bastaría con constatar que haya prescrito la posible infracción, sino que es preciso que, además, no sea posible ya el ejercicio de potestades de protección de la legalidad urbanística que hubiera podido infringirse, ya que, como establece claramente el artículo 203 de la misma Ley [de Madrid], ‘las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística son independientes de las sanciones cuya imposición proceda por razón de la comisión de infracciones tipificadas en la presente Ley’”. Doctrina reiterada en Resoluciones de 5 y 26 de mayo de 2015, en las que el Ayuntamiento declaró la innecesariedad de licencia, pues “la fecha de otorgamiento del título es anterior a la entrada en vigor de la Ley 4/92 de la Generalitat Valenciana.”

La propia jurisprudencia ha reconocido el hecho de que las divisiones o segregaciones sigan el régimen general que es el de cualquier obra o actuación ilegal frente a la que no puedan adoptarse medidas de restauración de la legalidad urbanística, a saber, una situación que presenta similitudes a la de “fuera de ordenación” –cfr. Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2000, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears de 16 de septiembre de 2005 y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 28 de junio de 2013; vid., también, los artículos 238.1.c) de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, y 185 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, tras la reforma por Ley 6/2016, si bien, por vinculación a la edificación en situación asimilada a fuera de ordenación–.

Por lo que, a falta de una norma que declare expresamente la nulidad radical del acto jurídico de segregación sin licencia –cfr. sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de 26 de enero de 2006– o un pronunciamiento judicial en tal sentido –vid. Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2010–, este tratamiento registral es compatible con la eficacia civil y situación consolidada del acto jurídico, en principio, desde el punto de vista urbanístico, por razón de su antigüedad.

Las cautelas desde el punto de vista de la protección de legalidad urbanística y la información a terceros se basarán en la comunicación posterior a la inscripción que hará el registrador tanto al Ayuntamiento como a la Comunidad Autónoma, con constancia en el asiento y en la publicidad registral, como prevén los artículos 28.4 y 65.3 de la Ley estatal de Suelo, salvo que, como dispone el propio precepto, se haya practicado previamente alguna medida cautelar acordada por la Administración –cfr. Resolución de 16 de julio de 2013–.

(...) Ciertamente, se trata de una doctrina que permite compatibilizar, por un lado, el reconocimiento de los derechos adquiridos válidamente por los propietarios y, en principio, consolidados desde un punto de vista urbanístico –vid. el Preámbulo del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, sobre el fundamento de la reforma del artículo 20 de la anterior Ley de suelo–, con la función preventiva que desempeñan tanto notarios como registradores en el control de legalidad urbanística de los actos de parcelación.

Tal labor preventiva se concreta, como se ha expuesto anteriormente, en la acreditación del título administrativo habilitante previsto en la respectiva legislación aplicable para la división o segregación documentada en la escritura, título que será ordinariamente la licencia de parcelación, pero también aquél por el que, sin denegarla,

el órgano administrativo competente declare la improcedencia de conceder licencia al acto de segregación por haberse formalizado con anterioridad a la normativa vigente y haber transcurrido los plazos de restablecimiento de la legalidad.

Este último caso de parcelaciones de cierta antigüedad, según se razona, presenta semejanzas con la situación jurídica en que se encuentran las edificaciones que acceden registralmente por la vía del artículo 28.4 de la actual Ley de Suelo que, como prevé el propio precepto no requiere previa declaración municipal, mas no pueden equipararse completamente, dada la realidad fáctica que presenta la edificación existente, acreditada por certificación técnica, municipal o acta notarial, que por sí demuestra la no ejecución de medidas de restablecimiento de legalidad urbanística y el carácter eminentemente jurídico de la división o segregación, carente en principio de tal apariencia, y que pudo motivar ya un pronunciamiento expreso de la Administración descartando la incidencia de los plazos de restablecimiento de legalidad, sin que pueda constatarse a efectos registrales.

Por lo que se reitera la doctrina de la Resolución de 17 de octubre de 2014, seguida por las de 5 y 26 de mayo de 2015 y 5 de mayo de 2016, en el sentido de que para inscribir escrituras públicas de división o segregación de fincas es preciso acreditar a los efectos del artículo 26 de la Ley de Suelo estatal –norma registral temporalmente aplicable– la oportuna licencia o declaración de innecesariedad o, para el supuesto de parcelaciones de antigüedad acreditada fehacientemente, podrá estimarse suficiente, como título administrativo habilitante de la inscripción, la declaración administrativa del transcurso de los plazos de restablecimiento de legalidad o su situación de fuera de ordenación o similar, conforme a la respectiva normativa de aplicación, procediendo entonces la aplicación analógica del artículo 28.4 de la Ley de Suelo».

En el caso particular de este expediente, a la vista de la doctrina expuesta, debe confirmarse el defecto objeto de recurso en cuanto a la exigencia de licencia o la declaración de su innecesariedad, o al menos, como se ha expuesto, una declaración de la Administración competente acerca de la efectiva prescripción de la acción administrativa para restablecer la legalidad urbanística que se hubiese podido infringir y, por tanto, del carácter consolidado de la parcelación que justifique la no exigencia de licencia.

En el presente caso podría alegarse que la segregación fue realizada con fecha fehaciente anterior a la vigencia de la norma sustantiva, pero, como se ha explicado, el registrador debe limitarse a exigir lo preceptuado por el artículo 26 de la Ley de Suelo en cuanto a la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable, sin perjuicio de admitir también la declaración municipal que suponga un reconocimiento del carácter consolidado de la parcelación a juicio de la Administración, que es ante quien deben plantearse los motivos que justifiquen su procedencia.

En este sentido conviene también recordar que la escritura de segregación otorgada en 1991 estaba sujeta a la exigencia de licencia, conforme al artículo 96 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, al disponer: «Tres. Los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia, que los primeros deberán testimoniar en el documento».

No resulta acreditado en el presente expediente un pronunciamiento explícito del órgano con competencia urbanística que implique un reconocimiento del carácter consolidado e independiente de la parcela en los términos que resultan de la doctrina reiterada de esta Dirección General.

3. Respecto a la alegación relativa a la obtención por silencio positivo de la licencia, certificado de innecesariedad o prescripción respecto a la segregación formalizada, debe recordarse la doctrina al respecto de esta Dirección General –cfr. por todas la Resolución de 12 de junio de 2025–.

Como expone la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2011, la imposibilidad de adquisición por silencio de facultades «contra legem» se introdujo en el ordenamiento jurídico urbanístico con motivo de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; ley en cuya Exposición de Motivos se señala como fundamento de tal prevención la desaparición, en lo posible, de la «indisciplina urbanística», poniendo de manifiesto que «se trata, sobre todo, de evitar que la infracción se produzca, porque sólo así se evita el coste social que toda infracción comporta. Se procura por todos los medios hacer desaparecer cualquier estímulo al comportamiento antisocial de los presuntos infractores que pudiera resultar de las insuficiencias del ordenamiento jurídico».

Al objeto de que todos los actos de particulares que signifiquen una transformación física del suelo o del espacio sean sometidos a licencia y que ésta, a su vez, se otorgue de conformidad con el planeamiento vigente, se proponen, sigue diciendo la Exposición de Motivos, una serie de modificaciones legislativas tendentes todas ellas a mantener y, en su caso, restaurar, la legalidad urbanística, y uno de estos mecanismos que instauró para luchar contra la indisciplina urbanística fue la imposibilidad de adquirir licencias por silencio «contra legem», disponiendo en la nueva redacción dada al artículo 165 de la Ley del Suelo de 1956, en el epígrafe 3 que: «En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de esta Ley, de los planes, normas o proyectos, programas y, en su caso, de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento».

Esta disposición pasó a formar parte, con la misma redacción, del artículo 178.3 del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, en tanto que la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, preceptuaba en su disposición adicional cuarta que: «En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades urbanísticas en contra de lo dispuesto en esta Ley o en la legislación o planeamiento urbanístico aplicables», y el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, al regular la obtención de licencias por silencio, estableció en su artículo 242.6, (al que la disposición final atribuyó el carácter de legislación básica) que: «En ningún caso se entenderá adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico», precepto cuya impugnación por la Generalidad de Cataluña fue desestimada en la Sentencia del Tribunal Constitucional número 61/1997, de 20 de marzo.

La posterior ley estatal del suelo, Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, mantuvo en su disposición derogatoria la vigencia del artículo 242.6 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992, al igual que la Ley 8/2007, de 28 de mayo, siendo finalmente incorporado al texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que en su artículo 8.1.b), mantiene la imposibilidad de obtención de licencias «contra legem», al indicar que: «En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística», en una redacción que recuerda la prevista en el artículo 178.3 de la Ley sobre Régimen del Suelo de 1976, al incluir el concepto más amplio de «facultades o derechos» respecto del término «licencias».

El Real Decreto ley 8/2011, de 1 de julio, no solo continúa en la línea marcada por las disposiciones anteriores, sino que ha venido a restringir aún más la posibilidad de obtención de licencias por silencio, al establecer, con carácter general, en su artículo 23 el silencio negativo respecto de las solicitudes de licencias para todos los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo que en el propio precepto se relacionan.

A su vez, el artículo 11 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en su apartado 4, señalaba que serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen, entre otros, «parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación». Sin

embargo, este precepto ha sido declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional número 143/2017, de 14 de diciembre, en cuanto el precepto reproducía el contenido de los preceptos contenidos en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, declarados inconstitucionales.

Ahora bien, el vigente artículo 11.3 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, reitera que en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.

Se trata, por tanto y como expone la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2009, de una determinación legal de claro raigambre en nuestro ordenamiento y cuya pervivencia obliga a considerar que en ella se alberga una excepción a la regla general del silencio positivo, destacando la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009 (casación en interés de Ley 45/2007) que los anteriormente aludidos son preceptos estatales básicos que rigen en todo el territorio español y que los ordenamientos urbanísticos autonómicos no pueden contradecir –cfr. disposición final segunda, apartado primero, del texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015–.

Lo anterior explica que el Alto Tribunal reputase errónea y gravemente dañosa para el interés general, al eliminar una garantía encaminada a preservar la legalidad urbanística, la resolución de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de un Tribunal Superior de Justicia que declaró lo contrario –cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009–, en criterio reiterado posteriormente en las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2009 o 27 de febrero de 2015, manteniendo, en consecuencia, la doctrina jurisprudencial existente con anterioridad a la modificación operada en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (precepto estatal también básico) por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009 hace extensiva al artículo 8.1.b), último párrafo, del texto refundido de la Ley de suelo aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, con los efectos que establece el artículo 100.7 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de manera que resulta vinculante para todos los jueces y tribunales.

Por tanto, no obstante la regla general del silencio positivo que pueda contemplar, en su caso, la ley autonómica, debe tenerse en cuenta la citada prescripción que forma parte de las determinaciones estatales de carácter básico. Por lo que, no ajustándose una pretendida parcelación al ordenamiento jurídico, resulta clara la imposibilidad de su materialización por el mecanismo del silencio administrativo positivo.

4. Desde el punto de vista registral, debe destacarse la dificultad que presenta la acreditación de las licencias concedidas por silencio positivo de la Administración como efecto de la compleja prueba del hecho negativo y el carácter no contradictorio del procedimiento registral.

Tradicionalmente había sido doctrina reiterada de esta Dirección General que la concesión de licencias urbanísticas de obras por silencio administrativo positivo, una vez transcurrido el plazo legal para que la Administración resuelva sobre la solicitud del interesado, era una consecuencia de lo establecido en el artículo 42 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A tal efecto, este Centro Directivo vino entendiendo que la regulación del silencio administrativo positivo determinaba, en garantía de los particulares, que, una vez transcurrido el plazo previsto sin decisión del órgano administrativo, se originaba un acto administrativo susceptible de producir sus efectos ante cualquier persona, física o jurídica, pública o privada (cfr. artículo 43, apartados 3 y 5, de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), sin que esto obstase a su posible calificación como acto nulo o anulable (cfr. artículos 62.1.f) y 63, apartados 1 y 2, de la misma ley). En este último caso, la ineficacia del acto

requeriría de la correspondiente declaración al efecto mediante el procedimiento de revisión legalmente establecido (artículo 102 de la citada Ley 30/1992).

Según esta misma doctrina, aplicando esos principios a la esfera registral, se estimó que, no mediando esa declaración, el acto administrativo presunto debería reputarse inicialmente válido, por lo que procedería su inscripción, sin perjuicio de que la Administración pudiese, a su vez, adoptar las medidas registrales procedentes para asegurar el resultado de la declaración de ineficacia.

De este modo, se consideró que ésta era la solución más conforme con el carácter común de las normas de procedimiento administrativo (cfr. artículo 149.1 de la Constitución), con la obligación de la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos (artículo 42.1 de la Ley 30/1992) y con la finalidad declarada al introducir la regulación del silencio administrativo de proporcionar a los particulares la máxima seguridad jurídica en la protección de sus derechos.

No obstante, como ya se indicó en las Resoluciones de 15 de septiembre de 2009 y 31 de mayo de 2011, y se trató ampliamente en la Resolución de 19 de mayo de 2012, la doctrina reseñada se adecuó necesariamente a los pronunciamientos contenidos en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009, resolviendo un recurso de casación en interés de ley.

De las consideraciones de la referida Sentencia de nuestro Alto Tribunal, resulta que, aunque la regla general sea la del silencio positivo, cabe excepcionar cuando, como ocurre en al ámbito urbanístico, otra norma con rango de ley establece lo contrario, tal y como ocurre con la norma del artículo 11.3 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, al disponer que: «En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística», y el propio artículo 5 de la ley balear. Conforme a dicha Sentencia, se excluye la posibilidad del silencio positivo respecto de aquellos actos administrativos que pudieran provocar la adquisición de facultades contrarias a la ordenación urbanística.

La vigente legislación sustantiva balear establece –artículo 146.1 y 161.3 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears– que «estará sujeta a licencia urbanística municipal previa (...) a) Las parcelaciones urbanísticas, las segregaciones u otros actos de división de fincas, a menos que se contengan en proyectos de parcelación aprobados», y «3. Los notarios y los registradores de la propiedad exigirán para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos en los que se acredite el otorgamiento de la licencia o la aprobación del proyecto, y los primeros deberán testimoniarlo en el documento».

De forma específica para el suelo rústico, el artículo 33 de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares, introducido por la Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears, señala: «1. Cuando, de acuerdo con lo que dispone la legislación urbanística de las Illes Balears, se precise de licencia municipal para la segregación de terrenos o fincas en suelo rústico, el procedimiento para su otorgamiento se regirá por lo que dispone el artículo 151 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears. 2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el plazo para dictar y notificar la resolución expresa será, en estos casos, de dos meses. Una vez transcurrido dicho plazo máximo de resolución y notificación podrá entenderse otorgada la licencia solicitada por silencio positivo, sin perjuicio de lo que establece el artículo 5.2 de la Ley 12/2017 ya citada».

El mencionado artículo 5.2 de la Ley 12/2017 dispone que: «En ningún caso se podrán considerar adquiridas por silencio administrativo facultades urbanísticas que contravengan la legislación, la ordenación territorial o el planeamiento urbanístico».

Del régimen expuesto se deriva que, con independencia de la validez y eficacia sustantiva del acto administrativo presunto, susceptible ser acreditada en el ámbito administrativo o judicial por cualquier medio de prueba admitido en Derecho –cfr. artículo 24.4 de la Ley 39/2015–, su trascendencia a efectos registrales, dado el carácter

no contradictorio y de alcance limitado del procedimiento, requiere la acreditación documental de un pronunciamiento expreso de la Administración competente o un acto que integre el control previo municipal, teniendo en cuenta la necesidad de evitar el acceso registral de actos de modificación jurídico real de eficacia claudicante –artículo 33 de la Ley Hipotecaria– y que la calificación registral no se extiende al fondo material o sustantivo del acto administrativo de autorización o aprobación del acto civil cuya inscripción se pretende o, dicho de otra forma, carece el registrador de competencia para entrar a calificar si la actuación de cuya inscripción se trata se ajusta o no a la ordenación urbanística, actuación de control de legalidad que corresponderá, en primer lugar a la administración municipal en ejercicio de sus competencias en materia de disciplina y policía urbanística y, en último extremo, a la jurisdicción administrativa.

En definitiva, como señala la Resolución de 3 de julio de 2015, no es que no sea admisible la adquisición de licencias por silencio administrativo positivo al amparo de una legislación que lo contemple, sino que se necesita una manifestación expresa, en este caso del Ayuntamiento, relativa al hecho de que las facultades adquiridas no son contrarias a la ordenación urbanística aplicable para que el registrador pueda acceder a la inscripción de la segregación.

Por tanto, con independencia de la admisibilidad del silencio positivo en los actos de división o segregación de fincas –cfr. artículo 11.4 del texto refundido de la Ley de Suelo tras la Sentencia del Tribunal Constitucional número 143/2017, de 14 de diciembre–, el legislador básico estatal determina la imposibilidad de entender adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística y que la división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística –cfr. artículo 26.2 del texto refundido de la Ley de Suelo–, constituyendo un presupuesto esencial para la inscripción en el Registro de la Propiedad que se justifique al registrador la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta conforme a la legislación que le sea aplicable.

Doctrina que resulta aplicable en el presente caso en el que se alega la concesión de la licencia de segregación por silencio positivo sin acreditar el citado pronunciamiento municipal expreso, por lo que hasta entonces no puede admitirse la inscripción de la segregación, sin perjuicio de las acciones que asistan al interesado frente a la inactividad de la Administración. Esta necesidad de acreditación de la intervención administrativa en los actos de parcelación no prejuzga ni condiciona la competencia autonómica para regular el silencio positivo, pero, como se ha expuesto, a efectos registrales deberá acreditarse, en su caso, la concesión por acto presunto de la preceptiva licencia de parcelación o, como se ha expuesto, el reconocimiento del carácter consolidado de la segregación de finca que se pretende inscribir.

En base a todo lo expuesto no cabe sino confirmar la calificación recurrida, por lo que esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación.

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