

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

8600 *Resolución de 28 de junio de 2017, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la calificación de la registradora de la propiedad interina de Gúímar, por la que se suspende la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva.*

En el recurso interpuesto por don Alfonso de la Fuente Sancho, notario de La Laguna, contra la calificación de la registradora de la Propiedad interina de Gúímar, doña Florinda Lorenzo Bonillo, por la que se suspende la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada por el notario de La Laguna, don Alfonso de la Fuente Sancho, el día 19 de enero de 2017, con el número 111 de protocolo, se formalizó declaración de obra nueva terminada sobre la finca registral número 3.690 de Arafo. En virtud de dicha escritura, los titulares registrales de dicha finca declararon obra nueva sobre la misma, la cual se describe en la inscripción 1.^a y 2.^a en los siguientes términos: «Rústica: Trozo de terreno, en término municipal de Arafo, donde dicen (...) Tiene una superficie de diez áreas, veintisiete centiáreas. Linda: Norte, M. H. D.; Sur, (...); Este, F. P. C.; y Oeste, herederos de S. M. V. y herederos de T. G. R. Es la parcela 105 del polígono 8». Tras la declaración de obra nueva, quedó descrita en la forma que sigue: «Rústica.– Vivienda unifamiliar que consta de planta baja y semisótano, y cobertizo anexo, sita en el Camino (...), donde dicen (...), en el término municipal de Arafo. Las edificaciones enclavan sobre un terreno de mil veintisiete metros cuadrados (1.027 m²), aunque según reciente medición y certificado del técnico que se dirá su medida actual es de ochocientos sesenta y siete metros y once decímetros cuadrados (867,11 m²). de los que se encuentran ocupados por la edificación principal destinada a vivienda ochenta y ocho metros y siete decímetros cuadrados (88,07 m²) y por el cobertizo anexo catorce metros y noventa y un decímetros cuadrados (14,91 m²), quedando el resto de la superficie del terreno destinado a accesos, huertas y jardines. La superficie total construida de las dos edificaciones es de ciento treinta y siete metros y noventa y seis decímetros cuadrados (137.96 m²), distribuida de la siguiente forma: (...) Linda todo, según su título: (...) Sus linderos actuales son: (...)). Dicha obra fue concluida con fecha 31 de diciembre de 2000, sin que se incorporase la preceptiva licencia, habiéndose acreditado su antigüedad mediante informe de técnico competente.

II

Presentada copia autorizada de la indicada escritura en el Registro de la Propiedad de Gúímar, fue objeto de la siguiente nota de calificación: «Registro de la Propiedad de Gúímar Hechos Primero.–En virtud de escritura autorizada por el Notario de La Laguna, Don Alfonso de la Fuente Sancho, el diecinueve de enero de dos mil diecisiete, con número 111 de su protocolo, se formaliza declaración de obra nueva terminada, sobre la finca registral número 3.690 de Arafo. Segundo.–Copia autorizada de la citada escritura fue presentada en este Registro de Gúímar el día catorce de marzo de dos mil diecisiete, causando el asiento 729 del Diario 62. Fundamentos de Derecho Se ha apreciado, previa su calificación registral –conforme a los artículos 18 y concordantes de la Ley Hipotecaria–, el siguiente defecto: Único: Será necesario acreditar, mediante la correspondiente

certificación administrativa, que dicha obra nueva no se ha llevado a cabo sobre suelo rústico protegido o comprendido en un Espacio Natural Protegido, o bien sobre suelo rústico de protección natural, paisajística, cultural, de protección de entornos o de protección costera a que alude el artículo 55.a del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias en la medida que, en caso contrario, la Administración podrá adoptar válidamente las medidas cautelares y definitivas de protección de la legalidad y de restablecimiento del orden jurídico perturbado en dicha zona sin limitación temporal alguna –art. 180.2 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias– (y, por consiguiente, en tal supuesto no resultaría cumplido uno de los requisitos exigidos en el artículo 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y en el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, para el acceso de la obra nueva al Registro de la Propiedad que exigen que para el acceso de tales obras nuevas al Registro será preciso que se trate de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes). Son de aplicación la disposición transitoria quinta del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo; 52.1 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 (fija los requisitos para inscribir obras terminadas hace tiempo); 166 (determina los actos que exigen licencia urbanística), 180.2 (marca los casos en los que no procede la prescripción cuatrienal) y 55 a) (artículo de remisión: fija la categorías de terrenos con valores naturales o culturales) del Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de Mayo, por el que se aprueba el texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias; 9 de la Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre la ordenación urbanística del suelo rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias; así como, entre otras, la Resolución de la Dirección General de los Registros y el Notariado de 13 de septiembre de 2003. -Se advierte que para reducir la cabida de la finca 3.690 de Arafo, a ochocientos sesenta y siete metros once decímetros cuadrados, es decir, superior al diez por ciento de la cabida inscrita, sólo se podrá hacer constar en el Registro conforme a los procedimientos previstos en los artículos 201 y 203 de la Ley Hipotecaria-. Acuerdo Se acuerda suspender la inscripción de la precedente escritura, por las causas y en los términos que resultan de la presente nota de calificación; asimismo, se hace constar que no se ha procedido a la práctica de anotación preventiva de suspensión por defecto subsanable por no haberse solicitado expresamente (artículos 42.9.º y 65, párrafo segundo, de la Ley Hipotecaria). Contra la expresada calificación (...) Güímar, a veintinueve de marzo de dos mil diecisiete. La Registradora interina (firma ilegible) Fdo.: Florinda Lorenzo Bonillo».

III

Contra la anterior nota de calificación, don Alfonso de la Fuente Sancho, notario de La Laguna, interpuso recurso el día 25 de abril de 2017 en el que, en síntesis, alega lo siguiente: «Fundamentos de Derecho: A) (...) B) De orden sustantivo. 1.–Cita la registradora en primer lugar, en apoyo del defecto recogido en su calificación, la disposición transitoria quinta del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de Junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, olvidando que dicha disposición está derogada desde hace más de tres años, concretamente desde 28 de junio de 2013 en virtud de lo dispuesto en la disposición derogatoria única de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. 2.–La norma legal (artículo 28.4.a de la vigente Ley del Suelo aprobada por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, de idéntico contenido al recogido en el artículo 20.4 de la Ley del Suelo de 2008 aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio,) que establece que: “(...)” De dicho

texto resulta claramente que el registrador, para practicar la inscripción de dichas obras, tiene únicamente que comprobar en los libros del Registro la inexistencia de incoación de expediente de naturaleza urbanística,... sin perjuicio de que, conforme a los apartados b y c de dicho artículo, y una vez practicada la inscripción deba comunicar al Ayuntamiento la inscripción realizada para que el Ayuntamiento para que este organismo dicte “la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario”. No impone por tanto dicho texto legal ninguna obligación al ciudadano de obtener certificado alguno sobre la naturaleza concreta de dicho suelo rústico, como exige la registradora. 3.–La doctrina de la DGRN relativa a la actuación del registrador para la acreditación por el interesado de la normativa sobre uso del suelo o que el suelo no es de demanial. Dicha doctrina está contenida en las Resoluciones de 5 de abril de 2013, 6 de mayo de 2013, 4 de junio de 2013, y 5 de noviembre de 2013. Declara la primera de dichas resoluciones que “(...)” Ante la claridad de la norma, y de la reiterada interpretación de la DGRN no es necesario añadir argumento alguno adicional, ya que la nota de calificación parece ignorar dicha norma y en todo caso se aparta de las resoluciones vinculantes de la Dirección General».

IV

Mediante escrito, de fecha 2 de mayo de 2017, la registradora emitió su informe y elevó el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos el artículo 202 de la Ley Hipotecaria; la Exposición de Motivos y el artículo 3 de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo; los artículos 27, 28 y 65 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; 55 y 180 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias; 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 24 de marzo de 2011, 2 de junio y 11 de diciembre de 2012, 5 de marzo, 2 de abril y 5 de agosto de 2013, 21 de enero, 11 de marzo y 17 de octubre de 2014, 28 de febrero, 26 de mayo y 1 de julio de 2015 y 1 de marzo, 30 de mayo y 21 de septiembre de 2016.

1. Debe decidirse en este expediente si es o no inscribible una escritura de declaración de obra nueva por antigüedad, en la que concurren las circunstancias siguientes:

– La obra terminada se declara mediante escritura autorizada el día 19 de enero de 2017, sobre finca registral descrita como rústica, trozo de terreno, en término municipal de Arafo. Con la declaración de obra nueva, queda descrita en la forma que sigue: Rústica, vivienda unifamiliar que consta de planta baja y semisótano, y cobertizo anexo, en el término municipal de Arafo.

– Dicha obra fue concluida con fecha 31 de diciembre de 2000, sin que se incorporase la preceptiva licencia, habiéndose acreditado su antigüedad mediante informe de técnico competente.

La registradora suspende la inscripción por el defecto de no haberse acreditado «mediante la correspondiente certificación administrativa, que dicha obra nueva no se ha llevado a cabo sobre suelo rústico protegido o comprendido en un Espacio Natural

Protegido, o bien sobre suelo rústico de protección natural, paisajística, cultural, de protección de entornos o de protección costera a que alude el artículo 55.a del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias en la medida que, en caso contrario, la Administración podrá adoptar válidamente las medidas cautelares y definitivas de protección de la legalidad y de restablecimiento del orden jurídico perturbado en dicha zona sin limitación temporal alguna».

2. Entrando a analizar el defecto recurrido en este expediente, relativo a la declaración de obra nueva, cabe recordar, como ha tenido ocasión de afirmar este Centro Directivo en las Resoluciones de 29 de octubre (2.ª) y 3 de diciembre (1.ª) de 2012, 15 de abril de 2013 (2.ª) y 4 y 11 (1.ª) de marzo, 22 de abril (2.ª) y 24 de noviembre de 2014, entre otras, que «procede, en primer lugar, afirmar la competencia de las normas estatales en materia de determinación de los requisitos necesarios para la documentación pública e inscripción registral de las declaraciones de obras nuevas y de obras antiguas, sin perjuicio de la remisión a autorizaciones o licencias que establezca la normativa autonómica o a la prescripción, o no, de la infracción urbanística según dicha normativa, ya que, si bien, con carácter general, la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, anuló buena parte del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, fundándose en que se habían invadido las competencias que, en materia de urbanismo, se hallan transferidas a las Comunidades Autónomas, esta misma sentencia dejaba a salvo aquellos preceptos que, por regular materias que son competencia exclusiva del Estado, eran perfectamente conformes con la Constitución Española. Así ocurrió con aquellas normas que se referían al Registro de la Propiedad (cfr. art. 149.1.8.ª de la Constitución Española), de lo que se sigue que corresponde a las Comunidades Autónomas [en este caso, a la de Valencia] determinar qué clase de actos de naturaleza urbanística están sometidos al requisito de la obtención de la licencia previa, las limitaciones que estas pueden imponer y las sanciones administrativas que debe conllevar la realización de tales actos sin la oportuna licencia o sin respetar los límites por estas impuestos, así como la fijación de los plazos de prescripción de las acciones de disciplina urbanística o su imprescriptibilidad. Sin embargo, corresponde al Estado fijar en qué casos debe acreditarse el otorgamiento de la oportuna licencia (o los requisitos para poder acceder al Registro de la Propiedad las declaraciones de obras referentes a edificaciones consolidadas por su antigüedad), para que el acto en cuestión tenga acceso al Registro (cfr. Resoluciones de 22 de abril de 2005; 4 de mayo de 2011; 8 de mayo de 2012, y 6 de mayo de 2013). Según se establece en la disposición final primera del Texto Refundido de la Ley de Suelo, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, el artículo 20 tiene el carácter de disposición establecida en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal; y más específicamente, puede decirse que dicho precepto se dicta en atención a la competencia exclusiva del Estado sobre la ordenación de los Registros (art. 149.1.8 de la Constitución Española), siendo doctrina constitucional que en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.8.ª de la Constitución Española es al Estado al que compete, en materia urbanística, establecer qué actos son inscribibles en el Registro de la Propiedad y sujetar su inscripción al previo cumplimiento de ciertos requisitos (Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo)».

Del mismo modo, se ha señalado que el problema de determinar el alcance temporal de las normas aplicables en la inscripción registral de la escritura de declaración de obra nueva, a partir de la vigencia de la Ley 8/1990, de 25 de julio (con dos correcciones de errores en sendos boletines oficiales del Estado del mismo año), fue tratado en varias ocasiones por este Centro Directivo –cfr. Resoluciones de 1 de diciembre de 1998, 9 de octubre de 2000 y 3 de octubre de 2002–. El artículo 25.2 de la citada Ley, matizado por sus disposiciones transitorias, estableció que: «Los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar o inscribir, respectivamente, escrituras de declaración de obra nueva terminada, que se acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia de edificación y la expedición por técnico competente de la certificación de finalización de la obra conforme al proyecto aprobado».

Más recientemente, tras varias reformas normativas, han sido varias las Resoluciones que han tratado de perfilar una doctrina uniforme en la aplicación temporal de los requisitos de acceso registral de edificaciones –cfr. Resoluciones de 21 de enero y 1 de marzo de 2012–, declarando de esta forma que: «(...) las sucesivas redacciones legales en la materia (Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico; texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio; Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones; Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y texto refundido de dicha Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, hasta el vigente 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), serán de aplicación a los documentos otorgados durante sus respectivos períodos de vigencia, aunque las correspondientes obras se hayan ejecutado en un momento anterior. Ahora bien tratándose de escrituras autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de una determina norma de protección de legalidad urbanística pero presentadas en el Registro de la Propiedad durante su vigencia, debe exigir el registrador su aplicación, pues el objeto de su calificación se extiende a los requisitos exigidos para la inscripción». En este sentido cabe citar la Resolución de 23 de julio de 2012, reiterada por las Resoluciones de 21 de marzo de 2013 y 2 de abril de 2014, que al diferenciar entre normas de naturaleza material o sustantiva y las de carácter procedimental o adjetivas, declara: «(...) cuando, se plantean problemas de derecho intertemporal o transitorio –a la hora de fijar las reglas y requisitos procedimentales que hay que cumplir para practicar el asiento– procede atenderse por analogía –a falta de norma explícita en las leyes especiales, que disponga otra cosa– al principio que con toda claridad resulta de la disposición transitoria cuarta del Código Civil, en cuya virtud los derechos nacidos y no ejercitados (en este caso, no inscritos) ciertamente subsisten con la extensión y en los términos que les reconoce la legislación precedente; pero han de sujetarse para hacerlos valer (en éste, para inscribirlos) al procedimiento dispuesto en la legislación vigente (que lo regula) en el momento en que el asiento se solicite».

Ello no implica una eventual aplicación retroactiva de normas actuales a hechos pretéritos, pues el curso del procedimiento registral se desarrolla bajo la vigencia de la nueva norma sobre requisitos de inscripción y esta misma se remite a la correspondiente normativa sustantiva que resulte de aplicación conforme a las normas transitorias particulares y principios generales del derecho intertemporal, por tanto, deberá atenderse a cada requisito particular –vgr., licencia, seguro, certificado de eficiencia energética,...– para comprobar si efectivamente resulta de aplicación, conforme a su régimen normativo específico, aunque a él se refiera la norma registral como requisito de inscripción –cfr. Resolución de 2 de abril de 2013 y la redacción actual del artículo 202 de la Ley Hipotecaria–.

3. En el caso de la inscripción de escrituras de declaración de obra nueva, como recuerda la Resolución de 30 de mayo de 2016, resulta con claridad la existencia en nuestra legislación de dos vías para su lograr su registración, la ordinaria del apartado primero del artículo 28 de la actual Ley de Suelo y la prevista con carácter excepcional en el apartado cuarto, que trata de adecuarse a la realidad de edificaciones consolidadas de hecho por el transcurso de los plazos legales para reaccionar, por parte de la Administración, en restauración de la legalidad urbanística infringida. Si bien, como señaló la Resolución de 22 de julio de 2014, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, el instituto de la prescripción para declarar obras nuevas (acogido en el artículo 20.4 texto refundido de la Ley de suelo, hoy 28.4) puede ser alegado tanto por un otorgante que edifica sin obtener ningún permiso de la autoridad municipal competente, como por el que sí lo obtuvo pero eventualmente se extralimitó en lo edificado.

Como ha señalado este Centro Directivo (vid., por todas, las Resoluciones de 5 de marzo y 5 de agosto de 2013), el acceso al Registro de la Propiedad de edificaciones (o de sus mejoras o ampliaciones: vid. artículos 308 del Reglamento Hipotecario y 45 y 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio) respecto de las que no procede el ejercicio de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, como consecuencia del transcurso del plazo de prescripción establecido por la ley para la acción de disciplina, se halla

sometido, de modo exclusivo, al cumplimiento de los requisitos expresamente establecidos por la ley, entre los que no se encuentra la prueba exhaustiva de la efectiva extinción, por prescripción, de la acción de disciplina urbanística, cuya definitiva apreciación debe quedar al ámbito procedimental administrativo o contencioso administrativo.

Por el contrario, el anterior artículo 20.4, que se corresponde con el actual artículo 28, apartado 4, del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, tan sólo exige, junto a la aportación de los documentos que acrediten «la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título», de los que resulte además, como aclara el artículo 52, apartado b), del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que dicha fecha sea «anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante». La prueba de tal extremo, unida a la constatación sobre «la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate» (así como «que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general») constituyen los únicos requisitos necesarios para el acceso de la obra al Registro.

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

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

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

4. En este sentido, resulta también esencial debatir la posibilidad de utilizar medios de calificación o de prueba que no consten en el Registro para determinar la inclusión de la finca en cuestión dentro de una determinada zona de especial protección. A tenor del imperativo consagrado en el artículo 18 de la Ley Hipotecaria y concordantes de su Reglamento, el registrador en su labor de calificación debe tomar en consideración tanto los asientos del Registro como los documentos presentados –todo ello de acuerdo con la normativa aplicable–, para poder determinar la validez del acto contenido en el título objeto de presentación o verificar el cumplimiento de requisitos que le impone la Ley. Dentro de esta normativa aplicable a considerar se incluye, sin ninguna duda, los concretos planes de ordenación territorial o urbanística en vigor que afecten a la zona en cuestión, cuya naturaleza normativa no cabe discutir (artículo 18 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2014 y Resolución de 28 de febrero de 2015 de la Dirección General de los Registros y del Notariado).

Admitida la aplicación de tales normas urbanísticas en la actuación calificadora del registrador, al efecto de verificar condicionantes que determinan directamente el acceso registral de actos sujetos a tal régimen jurídico, siempre con respeto a la competencia de la Administración en el ámbito urbanístico; la cuestión se centrará en determinar si la finca registral en la que se declara una edificación está o no afectada por un determinado régimen especial.

En este sentido, como la Resolución de 1 de julio de 2015 reconoció, ciertamente no es competencia de este Centro Directivo, ni tampoco del registrador calificar la naturaleza de la eventual infracción cometida, pero sí lo es la de comprobar el plazo aplicable a efectos del artículo 20.4, hoy 28.4, de la Ley de Suelo estatal que, recordemos, no requiere una prueba exhaustiva de la efectiva prescripción; destacando que si la norma sustantiva aplicable dispone que si la edificación se realizara sobre terrenos calificados con régimen especial -generalmente sistemas generales, zonas verdes, espacios libres o suelo no urbanizable especial, según la diferente normativa autonómica- la Administración podrá actuar sin limitación alguna de plazo, se deduce que, en esos supuestos particulares, no cabe la consolidación de la obra por antigüedad.

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

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

Es decir, a partir de la entrada en vigor de esta ley no es posible el acceso registral de declaración de edificaciones o instalaciones sin que en el título correspondiente conste la delimitación geográfica de su ubicación precisa. Además, para que, una vez precisada la concreta ubicación geográfica de la porción de suelo ocupada por la edificación, el registrador pueda tener la certeza de que esa porción de suelo se encuentra íntegramente comprendida dentro de la delimitación perimetral de la finca sobre la que se pretende inscribir, es posible que necesite, cuando albergue duda fundada a este respecto, que conste inscrita, previa o simultáneamente la delimitación geográfica y lista de coordenadas de la finca en que se ubique, tal y como ya contempló este Centro Directivo en el apartado octavo de su Resolución-Circular de 3 de noviembre de 2015. Dicha delimitación y lista de coordenadas de la finca se incorporarán a los libros registrales a través de los procedimientos regulados por la misma Ley, con un relevante papel del registrador en su función calificadora -cfr. artículos 9, 10 y 199 de la Ley Hipotecaria-.

Como destaca la Exposición de motivos de la Ley 13/2015, la fiabilidad de la información incrementa la seguridad jurídica. La seguridad jurídica en las transmisiones es un importante valor añadido a la propiedad inmobiliaria, que evitará supuestos litigiosos y los costes, tanto económicos directos de todo contencioso, como los indirectos, derivados de las situaciones de pendencia, dotando al mercado inmobiliario de mayor transparencia.

Más en concreto, existen importantes efectos jurídicos y económicos que justifican el elevar a requisito de inscripción de la declaración de obra nueva, la localización a través de sus coordenadas de referenciación geográfica, entre esos efectos se encuentran destacadamente la clara determinación del régimen jurídico aplicable a la concreta

edificación, afectada por una cada vez más compleja normativa administrativa, lo que redundará, desde un punto de vista administrativo, en una mejor aplicación de dicha normativa, pero especialmente en una mayor transparencia en el mercado inmobiliario, tanto para los eventuales adquirentes de los inmuebles, como los acreedores, con incidencia directa en los costes de transacción y la valoración económica de los derechos, incluidos los derechos del propietario que se ve afectado por procesos de equidistribución o expropiatorios, aumentando además sus garantías jurídicas.

Precisamente, entre las razones por las que la nueva ley exige la georreferenciación precisa de la porción de superficie ocupada por cualquier edificación o instalación que se pretenda inscribir en el Registro de la Propiedad, se encuentran, por una parte, permitir que la calificación registral compruebe si tal edificación o instalación se encuentra plenamente incluida, sin extralimitaciones, dentro de la finca registral del declarante de tal edificación, y por otra, que se pueda calificar en qué medida tal superficie ocupada pudiera afectar o ser afectada por zonas de dominio público, o de servidumbres públicas, o cuál sea la precisa calificación y clasificación urbanística del suelo que ocupa, determinante, por ejemplo, de plazo de prescripción -o de la ausencia de tal plazo- de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística. Y permitir también que, cuando el registrador efectúe las comunicaciones legalmente procedentes a las distintas administraciones, por ejemplo, al Ayuntamiento, a la Comunidad Autónoma o al Catastro, se incluya también esa información tan relevante para todas ellas como es la concreta georreferenciación de la superficie ocupada por la edificación o instalación.

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

Sobre este punto, como recuerda la Resolución de 1 de marzo de 2016, el artículo 27.4 del vigente texto refundido de la Ley de Suelo contempla la posibilidad de que el Notario autorizante solicite de la Administración Pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas las fincas o parcelas, posibilidad que debe elevarse a deber, cuando ello es presupuesto necesario para verificar aquellos requisitos que les impone la Ley en su función colaboradora en el control de la legalidad urbanística, entre los que se encuentra, sin duda, la posible afección a regímenes de especial protección que impidan la aplicación del artículo 28.4 de la Ley de Suelo, partiendo de que se pueda establecer una adecuada identificación geográfica de la finca registral; las dudas existentes sobre tal afección, siempre que estén justificadas, deberán solventarse mediante la resolución de la Administración competente que aclare la situación urbanística de la edificación. Así se compatibiliza el régimen del artículo 28.4, basado en la no exigencia general de previo título habilitante y la comunicación posterior a la Administración, con la necesaria preservación respecto a la actividad edificatoria, evitando distorsiones en su publicidad registral, del suelo de dominio o interés público -cfr. Resolución de 27 de febrero de 2014 y artículos 30.7 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, y 15 y 16 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas-, como el propio artículo deja a salvo.

También es el criterio que adopta la Resolución de 19 de abril de 2016 al plantear cuál debe ser el proceder del registrador en los casos en los que las aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas, ya sean las existentes conforme a la normativa anterior a la Ley 13/2015, o ya sean las previstas en dicha ley en fase de pilotaje o una vez homologadas, no dispongan de la información correspondiente a la representación gráfica georreferenciada de la línea de dominio público marítimo-terrestre y de las servidumbres

de tránsito y protección, por no haberse implantado plenamente el sistema informático previsto en las normas expuestas en el punto anterior. En tales casos el registrador no podrá proceder conforme a lo previsto en la citada regla 2.ª del artículo 36 del Reglamento General de Costas al faltar el primer presupuesto para su aplicación, como es la determinación de la colindancia o intersección según la repetida representación gráfica del dominio público y las servidumbres legales. Por ello, la única forma de lograr esta determinación será la previa aportación de certificación del Servicio Periférico de Costas de la que resulte la colindancia o intersección así como si la finca invade o no el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito, todo ello según la representación gráfica que obre en tal Administración. No obstante, esta determinación previa sólo debe ser exigible a aquellas fincas que, según los datos que consten en el Registro, lindan con este dominio público o puedan estar sujetas a tales servidumbres (artículos 15 de la Ley de Costas y 35 y 36 del Reglamento General de Costas), lo que deberá justificarse debidamente en la nota de calificación.

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

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

6. En el caso particular de este expediente, donde se discute la procedencia de inscribir por la vía del artículo 28.4 de la Ley de Suelo, una escritura de declaración de obra terminada en diciembre del año 2000, según certificación técnica, en suelo descrito en el título y en Registro como rústico, en la Comunidad de Canarias, se debate si puede considerarse en este caso justificada la exigencia de la registradora de acreditar la calificación urbanística del suelo.

Como se ha argumentado en los fundamentos anteriores, debe rechazarse toda posición basada en la exigencia generalizada de previa certificación administrativa acreditativa bien de la naturaleza del suelo, bien de la propia prescripción de la acción de disciplina, pues sería del todo contrario al espíritu que inspira la redacción del citado artículo 28,4, en particular, tras la reforma por Ley 8/2013. Dicha acreditación previa de alguno de los presupuestos en los que se basa el precepto, carácter no demanial del suelo, o no afectado por servidumbres públicas o a un régimen urbanístico especial, sólo puede considerarse justificada cuando de la consulta de los distintos medios de calificación de que dispone legalmente, pueda resultar la incidencia de estas circunstancias impositivas, siempre que lo exponga motivadamente en la nota de calificación y sin prejuzgar la competencia administrativa en la materia.

Es cierto, como acertadamente alega la registradora, que en el caso de la vigente legislación urbanística de la Comunidad de Canarias existen distintos tipos de suelo rústico determinantes de la imprescriptibilidad de la acción de disciplina, y por tanto impeditivos de la consolidación de obras por antigüedad.

Así, en el presente caso, según la legislación vigente al tiempo de la terminación de la obra, en diciembre de 2000, el artículo 180 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, en la redacción correspondiente a dicha fecha: «1. La Administración sólo podrá adoptar válidamente las medidas cautelares y definitivas de protección de la legalidad y de restablecimiento del orden jurídico perturbado mientras los actos y usos estén en curso de ejecución y dentro de los cuatro años siguientes a la completa y total terminación de las obras o el cese en el uso. 2. La limitación temporal del número anterior no regirá para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad y restablecimiento del orden jurídico perturbado respecto de los siguientes actos y usos (...) b) Los de construcción, edificación o uso del suelo y subsuelo, cuando hayan sido ejecutados o realizados: 1) Sin licencia urbanística y, en su caso, calificación territorial previa o contraviniendo las determinaciones de ellas, cuando una y otra sean preceptivas, sobre cualquiera de las categorías de suelo rústico establecidas en el apartado a) del artículo 55 de este Texto Refundido. 2) En dominio público o en las zonas de protección o servidumbre del mismo. 3) Afectando a bienes catalogados o declarados de interés cultural en los términos de la legislación sobre el Patrimonio Histórico. 4) Los que afecten a viales, espacios libres o zonas verdes públicas. 5) Los que afecten a áreas no edificables privadas, que sean computables a efectos de la capacidad alojativa de los centros turísticos».

El artículo 55, por su parte, distingue varias categorías de suelo rústico según los valores concurrentes en cada caso: a) cuando en los terrenos se hallen presentes valores naturales o culturales precisados de protección ambiental; b) cuando los terrenos precisen de protección de sus valores económicos, por ser idóneos, al menos potencialmente, para aprovechamientos agrarios, pecuarios, forestales, hidrológicos o extractivos y para el establecimiento de infraestructuras; c) cuando en los terrenos existan formas tradicionales de poblamiento rural y de acuerdo con los criterios de reconocimiento y delimitación que para cada comarca establezca el planeamiento insular, y d) suelo rústico de protección territorial, para la preservación del modelo territorial, sus peculiaridades esenciales y específicas y el valor del medio rural no ocupado, así como la salvaguarda del ecosistema insular y su capacidad de sustentación de desarrollo urbanístico.

Del citado artículo 180.2, se desprende que sólo en la categoría de suelo rústico definida en la letra a), junto a los restantes casos definidos por el precepto, se establecía la no sujeción a limitación temporal de la acción de protección de la legalidad urbanística.

Por lo que, a falta de una completa motivación en la nota de calificación sobre la eventual afección de la finca a tales condicionantes, debe desestimarse la exigencia de acreditación administrativa previa sobre la calificación del suelo en orden a la inscripción de la declaración de obra por la vía del 28.4 de la Ley de Suelo, pues en el supuesto tipo del precepto, cumplidos el resto de presupuestos, el registrador comunica la inscripción practicada tanto al Ayuntamiento como al órgano autonómico competente, con constancia en el asiento, en la nota de despacho y la publicidad, advirtiendo a terceros y permitiendo a la Administración urbanística competente controlar el acto y actuar en consecuencia.

No pueden considerarse suficientes, a estos efectos, las alegaciones efectuadas por la registradora en su informe, en orden a la existencia, en general, en los términos municipales comprendidos en el distrito hipotecario del Registro de Güímar, de espacios protegidos por diversos valores (como por ejemplo, el parque natural de la corona forestal, y lindando con él sus paisajes protegidos y monumentos naturales). Pues, como se ha argumentado, la exigencia de la intervención administrativa previa, que sería excepción al esquema de aplicación del artículo 28.4, debe obedecer a una motivación concreta y expresada en la nota de calificación, apreciada por los medios de que dispone válidamente el registrador, con referencia a los distintos presupuestos impeditivos de la aplicación del citado precepto, como tratarse de posible suelo demanial o suelo sujeto a un particular

régimen de ordenación que determine la imposibilidad de que operen plazos de prescripción de medidas de protección de legalidad urbanística, según la ubicación geográfica que identifica la finca.

Cabe añadir que, de la consulta meramente informativa a los sistemas de información territorial de Canarias (IDE Canarias), la finca en cuestión, por su referencia catastral de parcelas y las propias coordenadas de edificación, en principio, se encontraría en la actualidad con la categoría de suelo rústico de protección agraria, ajeno, por tanto, al citado régimen de protección cualificado del artículo 55.a) -cfr. Resolución de 11 de marzo de 2005, por la que se hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, de 26 de enero de 2005, que aprueba definitivamente el Plan General de la Villa de Arafo (Tenerife), en el «Boletín Oficial de Canarias» número 63, jueves, 31 de marzo de 2005-.

Por todo ello, habiéndose acreditado a efectos registrales, por los medios previstos en el artículo 28.4 de la Ley de suelo estatal, en este caso informe técnico, el transcurso del plazo definido en la legislación autonómica aplicable por razón de la fecha de terminación de la obra, aquí, 4 años, se estima procedente la inscripción de la escritura calificada, con la pertinente comunicación posterior a los órganos administrativos competentes, a quien corresponderá la calificación definitiva, en vía administrativa, de la finca y la edificación declarada y, en su caso, la adopción de las medidas protectoras de legalidad urbanística que sean oportunas.

Esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar 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, 28 de junio de 2017.-El Director General de los Registros y del Notariado, Francisco Javier Gómez Gáligo.