

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

- 92** *Resolución de 13 de diciembre de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación extendida por la registradora de la propiedad de San Sebastián de La Gomera, por la que suspende la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva.*

En el recurso interpuesto por doña O. L. S., abogada, en nombre y representación de don P. K. T., contra la nota de calificación extendida por la registradora de la Propiedad de San Sebastián de La Gomera, doña María Crespo Álvarez, por la que suspende la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva.

#### Hechos

I

Mediante escritura otorgada el día 16 de abril de 2018 ante la notaria de San Sebastián de La Gomera, doña Emilia Cuenca Cuenca, con el número 493 de protocolo, don P. K. T, como dueño de la finca registral número 1.611 de Valle Gran Rey, declaró sobre la misma la construcción concluida de un edificio destinado a vivienda de dos plantas de altura.

II

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de San Sebastián de La Gomera, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria (reformado por Ley 24/2001 de 27 de diciembre) y 98 y siguientes del Reglamento Hipotecario:

La Registradora de la Propiedad que suscribe, previo examen y calificación del documento presentado por doña O. L. S., el día 18/07/2018, bajo el asiento número 1148, del tomo 35 del Libro y Diario y número de entrada 993, que corresponde al documento otorgado por la notario de San Sebastián de La Gomera, doña Emilia Cuenca Cuenca, con el número 493/2018 de su protocolo, de fecha 16/04/2018, ha resuelto no practicar los asientos solicitados en base a los siguientes hechos y fundamentos de Derecho:

#### Hechos:

Se presenta escritura con los datos que obra en el párrafo anterior, por medio de la cual, sobre la finca registral 1.611 del término municipal de Valle Gran Rey, en la que sobre el perímetro de la misma, ocupando una extensión superficial de 57,71 m<sup>2</sup> existe construido una edificación de una sola planta, destinada a vivienda en cuanto a 48,45 m<sup>2</sup> y a trastero en cuanto a 9,26 m<sup>2</sup>, previa demolición del cuarto trastero y, en la parte de superficie no ocupada por la edificación existente, sobre 72,15 m<sup>2</sup> se declara la construcción, terminada, de una edificación de dos plantas de altura destinadas a vivienda, denominadas planta baja y planta primera lo que concuerda con la Memoria Descriptiva de la obra nueva elaborada por técnico competente que se incorpora en la escritura.

Se acompaña Acta de Depósito del Libro del Edificio y Manifestaciones otorgada por la misma Notario, el día 25 de junio de 2018, bajo el número 888 de protocolo, en la que

se da la descripción completa de la finca una vez declarada la nueva edificación de dos plantas, y de la que resulta una edificación de tres plantas de altura, cuya planta baja es la que ya constaba declarada con anterioridad de 48,45 m<sup>2</sup>, resultando ser las plantas primera y segunda de este edificio de tres plantas, la edificación de dos plantas ahora declarada por medio de la escritura objeto de esta nota de calificación, haciéndose alusión a que el conjunto de las edificaciones ocupa en el suelo una superficie de 72,15 m<sup>2</sup>, siendo ésta, en realidad, la que ocupa la obra nueva ahora declarada, de conformidad con la documentación técnica incorporada.

#### Fundamentos de Derecho:

I) Que el presente caso se parte de la declaración de una obra nueva, terminada, constando certificado técnico de la terminación de la misma en fecha 10 de febrero de 2018, sin que se aporte la correspondiente Licencia Municipal de Obras, en la que se ampara dicha construcción, de conformidad con lo establecido en el artículo 28.1 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.

El artículo 28 del citado 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, determina en su apartado 1) que para autorizarse escrituras de declaración de obra nueva es necesario el acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística; y en su apartado 4) determina que no obstante lo dispuesto en el apartado anterior se posibilita la declaración de obras terminadas, para el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes.

Puesto que a la fecha de presentación del documento no han transcurrido los plazos necesarios para acudir a la vía del apartado cuarto del citado precepto, es decir, realizar la declaración de la obra nueva sin necesidad de licencia por haber prescrito el ejercicio de las acciones que permitieran restablecer la legalidad urbanística, únicamente es factible realizar esta operación registral en base a una licencia otorgada de manera expresa por el Ayuntamiento sin que, en ningún caso, puede entenderse reconocido el acto de conformidad aprobación o autorización por silencio administrativo.

La legislación autonómica canaria (Ley 4/2017) excluye expresamente el silencio positivo administrativo en las solicitudes de licencias de obras, tal y como se determina en los artículos 344 y 345 de la referida Ley, en consonancia con el texto legal estatal, el real decreto legislativo 7/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y de la rehabilitación urbana, el cuyo artículo 11 apartado tercero establece: «Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.»

II) En todo caso es preciso aclarar la descripción de las obras, ya que por un lado se expresa que sobre el trastero demolido y parte del suelo sin edificar se declara un edificio de dos plantas (baja y alta) que ocupa en el solar 72,15 m<sup>2</sup>, en concordancia con la Memoria Descriptiva antes relacionada y, por otro lado, cuando se da la descripción completa de la finca una vez declaradas éstas obras, se expresa que la edificación cuenta con tres plantas de altura, dando a entender que la planta baja es la vivienda preexistente, resultado la nueva edificación declarada como plantas primera y segunda, cuando en ningún momento, ni de la redacción de la propia escritura, ni de la documentación técnica aportada resulta tal circunstancia puesto que siempre se habla de una nueva edificación de dos plantas, previa demolición del cuarto trastero.

Dado que tal y como se ha expuesto anteriormente, en ningún momento se deja constancia que la nueva edificación se erija sobre la ya existente entraría igualmente en contradicción el hecho de que la superficie del suelo ocupado por el total de las edificaciones sea de 72,15 m<sup>2</sup>, pues esta es la superficie del terreno ocupada por la obra nueva, ahora declarada, tal y como resulta de la documentación técnica aportada y de la redacción de la propia escritura, debiendo, en todo caso, ser dicha superficie ocupada mayor para el caso de que la edificación tal y como se desprende de la documentación aportada, fuera independiente de la edificación preexistente en la finca.

Así de conformidad con el principio de especialidad que debe presidir cualquier actuación registral –artículo 21 de la ley Hipotecaria– y que exige la perfecta concreción del derecho que se inscribe, la finca sobre la que recae y la persona de su titular, es necesario aclarar la configuración de las obras y la superficie de suelo ocupada por las mismas.

A modo orientativo, en cuanto a las obras ahora declaradas, el certificado final de obra incorporado en la escritura hace alusión a un edificio de dos plantas (baja y primera), constando de igual modo en la Memoria Descriptiva que también se incorpora y a la que anteriormente se ha hecho mención, en su apartado «Ordenanzas de Suelo Urbano y Urbanizable (Normas Subsidiarias de Valle Gran Rey)», como Altura Máxima en número de plantas sobre rasante: 2

III) En cuanto a la declaración de obra nueva, terminada:

No constan las coordenadas de georreferenciación geográfica de la edificación. Determina el artículo 202 de la Ley Hipotecaria en su párrafo segundo en cuanto a la declaración de obra nueva terminada que «La porción de suelo ocupada por cualquier edificación, instalación o plantación habrá de estar identificada mediante sus coordenadas de georreferenciación geográfica.»

En cuanto al modo de proceder en la inscripción de obras nuevas tras la reforma de la Ley Hipotecaria operada por la Ley 13/2015, de 24 de junio, el Centro Directivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en varias Resoluciones (8 de febrero, 19 de abril, 9 de mayo, 5 de julio de 2016 y 06 de febrero de 2017) sobre el ámbito de aplicación del artículo 202 de la Ley Hipotecaria tras la reforma operada por la Ley 13/2015, de 24 de junio. En todo caso debe partirse de que el precepto proclama, de manera clara, general y sin excepciones, que «la porción de suelo ocupada por cualquier edificación, instalación o plantación habrá de estar identificada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica».

En consecuencia, para inscribir cualquier edificación terminada, nueva o antigua, cuya declaración documental y solicitud de inscripción se presente en el Registro de la Propiedad a partir de 1 de noviembre de 2015, fecha de la plena entrada en vigor de la Ley 13/2015, será requisito, en todo caso que la porción de suelo ocupada habrá de estar identificada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica. Desde el punto de vista técnico, la georreferenciación de la superficie ocupada por cualquier edificación, aun cuando deberá hacerse en el mismo sistema oficial de referencia que se especifica en la Resolución Conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, de 29 de octubre de 2015 (Proyección UTM, sistema ETRS89 para la península o RegCan95 para Canarias), no necesita, en cambio, ser aportada necesariamente en el concreto formato GML a que para otros supuestos, sí que alude la citada Resolución. Igualmente será válida la aportación de una representación gráfica de la porción de suelo ocupada realizada sobre un plano georreferenciado o dentro de una finca georreferenciada, aunque no se especifiquen las coordenadas concretas de aquélla. En estos casos, las coordenadas podrán resultar por referencia o en relación a las del plano o finca sobre el que se representa la edificación, quedando suficientemente satisfecha la exigencia del artículo 202 de la Ley Hipotecaria, si bien en este caso el formato aportado deberá permitir la remisión de la información al Catastro en los términos previstos en el punto sexto de la citada Resolución Conjunta de 29 de octubre de 2015. Asimismo debe recordarse que en el caso de edificaciones

cuya geometría conste previamente en la cartografía catastral, el registrador podrá tomar las coordenadas directamente de la Sede Electrónica del Catastro utilizando el servicio habilitado para ello.

Además, dado que se trata de una exigencia legal referida a la concordancia del Registro con la realidad física extrarregistral de la finca (cfr. artículo 198 de la Ley Hipotecaria), sólo será exigible en los casos en que la edificación se encuentre finalizada, momento en el que podrán determinarse efectivamente las coordenadas de la porción ocupada por la misma en dicha realidad extrarregistral.

No se aporta el Libro del Edificio- Determina el artículo 202 de la Ley Hipotecaria en su párrafo tercero en cuanto a la declaración de obra nueva terminada que «salvo que por la antigüedad de la edificación no le fuera exigible, deberá aportarse para su archivo registral el libro del edificio, dejando constancia de ello en el folio real de la finca». Resolución DG RYN de 9 de enero de 2017. En el presente caso de acompaña un CD a tales efectos, cuyo contenido expresa las recomendaciones de cómo se debe elaborar dicho libro en nuestra comunidad autónoma.

No queda acreditada la constancia de la declaración responsable que debe ser presentada por el declarante de las obras en el ayuntamiento correspondiente.- Artículo 166 bis 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. Artículo introducido por el número 3 de la disposición adicional sexta de Ley (Canarias) 7/2011, 5 abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias». Dicha acreditación puede quedar suplida por la obtención de la Cédula de Habitabilidad y Certificado de Primera Ocupación, lo cual ha sido debidamente solicitado al Ayuntamiento de Valle Gran Rey, tal y como consta en el escrito de alegación de fecha 09 de marzo de 2018, que obra incorporado en la escritura.

Y por considerarlo un defecto subsanable se procede a la suspensión de los asientos solicitados del documento mencionado.

No se toma anotación preventiva por defectos subsanables por no haberse solicitado.

Contra la anterior nota de calificación (...).

San Sebastián de La Gomera a seis de Agosto del año dos mil dieciocho.-La Registradora de la Propiedad (firma ilegible). Fdo: María Crespo Álvarez».

### III

Contra la anterior nota de calificación, doña O. L. S., abogada, en nombre y representación de don P. K. T., interpuso recurso el día 19 de septiembre de 2015 mediante escrito y con arreglo a las siguientes alegaciones:

«Primera.-Se recurre exclusivamente el Fundamento de Derecho I, en relación a lo siguiente:

Indica el Fundamento I: Puesto que a la fecha de presentación del documento no han transcurrido los plazos necesarios para acudir a la vía del apartado cuarto del citado precepto, es decir, realizar la declaración de la obra nueva sin necesidad de licencia por haber prescrito el ejercicio de las acciones que permitieran restablecer la legalidad urbanística, únicamente es factible realizar esta operación registral en base a una licencia otorgada de manera expresa por el Ayuntamiento sin que, en ningún caso pueda entenderse reconocido el acto de conformidad aprobación o autorización por silencio administrativo.

Segunda.-La calificación de la Registradora, para fundamentar que... en ningún caso puede entenderse reconocido el acto de conformidad aprobación o autorización por silencio administrativo..., indica en el último apartado de dicho fundamento que «La legislación autonómica canaria (Ley 4/2017) excluye expresamente el silencio positivo

administrativo en las solicitudes de licencias de obras, tal y como se determina en los artículos 344 y 345 de la referida Ley, en consonancia con el texto legal estatal, el real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y de la rehabilitación urbana (...))»

Tercera.–No estamos conforme con dicha calificación por los motivos que pasamos a exponer:

1.º La Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (ley autonómica) no es de aplicación al presente supuesto por cuanto que la misma entró en vigor el pasado 1 de septiembre de 2017, estableciendo la Disposición Transitoria Decimosegunda de dicha norma en su apartado primero que las solicitudes de licencia o de título administrativo equivalente que se encuentren en trámite se resolverán conforme a la legislación anterior, salvo que la nueva normativa resulte más favorable, (...). En el presente caso, y según la documentación testimoniada y adjuntada a la escritura calificada -Informe Técnico e Informe Jurídico del Ayuntamiento de Valle Gran Rey-, la licencia se solicita el 14 de diciembre de 2016 (...) en febrero de 2017 se aporta Oficio de Notificación de Encargo de Director de la Ejecución de la Obra. (...), etc. Por tanto, la normativa en concreto aplicable sería el 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, vigente desde el 15 de mayo de 2000, que en su artículo 166.5 recoge el plazo máximo para la resolución expresa y el silencio transcurrido el plazo máximo para resolver.

En concreto dicho artículo establece que -b.–el plazo máximo para la resolución expresa será de tres meses, a contar desde la presentación en forma de la correspondiente solicitud.–y c.–Transcurrido el plazo máximo para resolver expresamente, podrá entenderse, a todos los efectos otorgada la licencia interesada.

Si bien, la escritura hace alusión a que la licencia se entiende otorgada por silencio positivo, de conformidad con el art. 166.5.b) y c) de la Ley del suelo Canaria 4/2017, de 13 de Julio, con vigencia desde el 1 de septiembre del mismo año; lo cierto es que se trata de una mera errata o error de transcripción, por ser la normativa correcta el art. 166.5.b) y c) 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.

2.º En cuanto a la alusión al texto estatal, el real decreto legislativo 7/2015, de 30 octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y de la rehabilitación urbana, dicha normativa no sería aplicable en Canarias por estar transferidas las competencias en materia de urbanismo a la CCAA de Canarias. Otra cosa es que en la exposición de motivos de la nueva Ley Canarias el legislador haya querido justificar el cambio del régimen del silencio con la consonancia de la normativa estatal.

3.º Siendo de aplicación el 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, su artículo 166.6 establece que «en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias urbanísticas en contra de la ordenación de los recursos naturales, territorial, urbanística o sectorial aplicables». Al respecto, indicar que constan testimoniados en la escritura los informes favorables, técnico y jurídico como 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 obra nueva.

En su virtud,

Solicito: Se tenga por interpuesto recurso contra la calificación desfavorable indicada en la alegación primera y una vez elevado a la DGRN se estime el mismo».

## IV

La registradora emitió informe, ratificándose íntegramente en el contenido de la nota de calificación impugnada, y remitió el expediente a este Centro Directivo.

**Fundamentos de Derecho**

Vistos los artículos 9.3 y 149.1 de la Constitución Española; 2.3 y 1218 del Código Civil; 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 19 bis y 202 de la Ley Hipotecaria; 11 y 28 y la disposición final segunda del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, así como los artículos 9, 17 y 20 del precedente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo; los artículos 45 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística; 166 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; 344 y 345 y la disposición transitoria duodécima de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias; la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009; la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional número 143/2017, de 14 de diciembre, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 30 de septiembre de 2000, 17 de junio y 19 de noviembre de 2004, 23 de febrero de 2006, 21 de julio y 15 de septiembre de 2009, 24 de marzo, 14 de abril, 31 de mayo y 3 de junio de 2011, y 21 de marzo, 2 de abril, 16 de julio y 28 de noviembre de 2013 y 3 de julio de 2015.

1. Son hechos relevantes para la resolución de este expediente los siguientes:

a) El día 18 de julio de 2018 se presentó en el Registro de la Propiedad de San Sebastián de La Gomera una escritura de declaración de obra nueva terminada autorizada el día 16 de abril de 2018 por la notario de dicha localidad, doña Emilia Cuenca Cuenca.

b) En la citada escritura, don P. K.T., como titular del pleno dominio de la finca registral 1.611, declara haber construido sobre la misma un edificio de dos plantas destinadas a vivienda.

c) En cuanto a la licencia municipal de edificación asevera el otorgante que debe entenderse obtenida por silencio administrativo positivo en virtud de las circunstancias que constan en la propia escritura, y que se concretan en lo siguiente:

– con fecha 14 de diciembre de 2016 se solicitó licencia de obra mayor, junto con proyecto básico y de ejecución de ampliación de vivienda unifamiliar, ante el Ayuntamiento de Valle Gran Rey.

– posteriormente, el día 5 de abril de 2017, se presentó en el mismo Ayuntamiento escrito con corrección de errores, entre los que se encuentra la denominación del proyecto, debiendo sustituirse por la de «ampliación de edificación: dos viviendas nuevas», sin que ello afectase, según manifiesta el otorgante, a modificaciones técnicas, volumetría ni parámetros que afecten a la normativa urbanística.

– las obras se iniciaron sin haberse obtenido licencia municipal de forma expresa, transcurridos tres meses de la presentación de la última documentación al Ayuntamiento.

– con fecha 26 de febrero de 2018 se presenta nuevo escrito al Ayuntamiento con objeto de que se dicte resolución de forma expresa por parte de la citada Corporación de concesión de licencia urbanística de obra mayor por silencio positivo.

– se contaba con informes favorables a la solicitud de la licencia tanto de la oficina jurídica del Ayuntamiento de Valle Gran Rey, como de la oficina técnica. Así consta en

virtud de escrito de la Alcaldía de fecha 27 de marzo de 2018 a la que se adjuntan dichos informes, incorporados a la escritura.

– igualmente fueron abonadas las tasas municipales correspondientes a la licencia con fecha 7 de febrero de 2018;

– finalmente, con fecha 9 de marzo de 2018, don D. J. B., arquitecto técnico colegiado del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Santa Cruz de Tenerife, presenta ante el Ayuntamiento de Valle Gran Rey escrito de alegaciones donde señala que, conforme a la legislación aplicable, transcurridos tres meses desde la solicitud de la licencia urbanística, sin que medie contestación, ha de entenderse concedida por silencio positivo.

Se trata, por tanto, de dilucidar en este recurso si basta dicha documentación para la entender obtenida la licencia por silencio positivo o si por el contrario, como sostiene la registradora, no cabe entender concedida por silencio administrativo positivo la licencia de obras, pues la legislación tanto estatal como canaria lo excluye expresamente.

La recurrente opone a ello el argumento de que la norma que así lo establece, en concreto la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, entró en vigor con posterioridad a la presentación de la solicitud de la licencia (que tuvo lugar, como se ha dicho, el 14 de diciembre de 2016), por lo que conforme a la disposición transitoria duodécima de la citada ley dicha solicitud se ha de resolver conforme a la legislación anterior, lo que reconduce a la regulación del silencio administrativo en el precedente Decreto-Legislativo 1/2000, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, en cuyo artículo 166, apartado 5, tras establecerse que «el plazo máximo para la resolución expresa será de tres meses, a contar desde la presentación en forma de la correspondiente solicitud» (letra b), se añadía que «transcurrido el plazo máximo para resolver expresamente, podrá entenderse, a todos los efectos otorgada la licencia interesada» (letra c). En cuanto a la invocación por parte del registrador 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, entiende la recurrente que dicha norma no es aplicable por estar transferidas las competencias en materia de urbanismo a la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. Entrando a analizar los motivos de la calificación desfavorable y de su impugnación, son dos las cuestiones que han de examinarse: por un lado, el criterio de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias en cuanto a la regulación del silencio administrativo en materia urbanística y, más en concreto, en el ámbito de la concesión de licencias de obras, y, por otro, el régimen transitorio de la vigente legislación canaria en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Comenzando por la primera de las cuestiones indicadas, 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 y 22 de abril (2.ª) y 24 de noviembre de 2014, y más recientemente en la de 31 de julio de 2018, 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 Canarias] 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.<sup>a</sup> 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).

Más recientemente el mismo Tribunal Constitucional, en Sentencia de Pleno número 143/2017, de 14 de diciembre, respondiendo a un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, en cuanto a la redacción dada, entre otros, a los apartados 7 y 8 del artículo 9 de la Ley de suelo (texto refundido aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio) –que se corresponden con los apartados 3 y 4 del artículo 11 del 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–, ha concretado su doctrina en relación con el tema específico del silencio administrativo en relación con las licencias urbanísticas, partiendo del criterio general de que la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo debe coexistir con la que al Estado atribuye el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución sobre establecimiento de condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de la propiedad urbana, y en materia de «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» y la de regulación del «procedimiento administrativo común».

Recordemos que el artículo 9 del Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, establecía en su apartado 7 –en su redacción dada por la citada Ley 8/2013– que «todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación (...)» (norma que se traslada «ad pedem litterae» al artículo 11.3 del vigente Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

Sobre esta norma afirma el Tribunal Constitucional en su citada Sentencia 143/2017 que «es una norma de funcionamiento que disciplina la actuación de los entes públicos competentes en materia de urbanismo, exigiendo establecer, en relación con los usos edificatorios, algún tipo de intervención administrativa de control. En este ámbito, el precepto objeto de enjuiciamiento fija un mínimo común que deja margen a las Comunidades Autónomas para elegir la técnica de intervención en función del uso edificatorio de que se trate. Mínimo común que se justifica por la complejidad técnica del uso y los valores a tutelar –seguridad, salubridad, medio ambiente o patrimonio cultural–, y que además incide en los derechos de los ciudadanos y en la forma de ejercitarlos. Así pues, el apartado séptimo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 no excede las competencias que ostenta el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE».



Ese mismo encaje constitucional atribuye la citada sentencia al apartado 8 del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 (correspondiente con el apartado 4 del artículo 11 del vigente Real Decreto legislativo 7/2015), cuando exige, en este caso en concreto para determinados actividades y usos urbanísticos (entre los que se encuentran «las obras de edificación»), que «la técnica de intervención ha de ser, por la relevancia de los mismos, una autorización administrativa: esto es, un control de legalidad y de carácter previo a la realización de la actividad o uso urbanístico en cuestión».

Aclara a continuación el Tribunal que aunque «podría entenderse que, al exigir un tipo concreto de intervención, se agota la posibilidad de desarrollo de la legislación básica por parte de las Comunidades Autónomas, incurriendo con ello en un exceso. Sin embargo, tal previsión encuentra nuevamente su acomodo en la competencia estatal para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por las razones antes expuestas, y permite a las Comunidades Autónomas establecer el régimen autorizador atendiendo a sus peculiaridades e incluso, extenderlo a otro tipo de actividades y usos urbanísticos».

3. En este contexto y por lo que se refiere, en particular, al régimen del silencio administrativo negativo incorporado a la citada regulación estatal en materia de autorizaciones o licencias de obras, resulta igualmente avalada por la reiterada sentencia 143/2017, de 14 de diciembre de 2017 del Tribunal Constitucional. En efecto, tras establecer el apartado 7 del artículo 9 del Real Decreto Legislativo 2/2008, en su último párrafo, que «en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística», añade a continuación en su apartado 8 de forma taxativa, para los supuestos de vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa sobre la solicitud, que «con independencia de lo establecido en el apartado anterior, serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen: (...) b) Las obras de edificación, [construcción e implantación de instalaciones] de nueva planta», preceptos que la sentencia declara conformes con el régimen constitucional de distribución de competencias (sin perjuicio de la interpretación conforme que fija respecto de la parte contenida entre corchetes).

Así, recuerda la Sentencia, en su apartado 23, que en la «STC 61/1997, FJ 34.a), se analizó la constitucionalidad de la regla del artículo 242.6 del texto refundido de la Ley de suelo 1992 -recogida en idénticos términos, en el último inciso del artículo 9.7 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, no impugnado-, según la cual «no podrán adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos contrarios a la ordenación territorial y urbanística», procediendo a su encaje en el artículo 149.1.18 CE, sin otra indicación argumental que afirmar que dicha regulación «ha venido a recogerse en la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común». Esta regla implica, de acuerdo con la interpretación de legalidad ordinaria que ha realizado el Tribunal Supremo, que el silencio es positivo o negativo según que lo solicitado sea conforme o no con la ordenación urbanística o territorial y no puede reconducirse a la causa de nulidad de pleno de derecho prevista en el artículo 47.1 f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas».

Esta previsión legal fue considerada por la citada Sentencia del Tribunal Constitucional número 61/1997 como una regla general en la regulación del silencio administrativo que tiene su encaje natural en el título competencial del procedimiento administrativo común ex artículo 149.1.18 de la Constitución Española. Como indica la sentencia del mismo Tribunal número 166/2014, de 22 de octubre (fundamento jurídico sexto), «forma parte del modelo general de procedimiento administrativo que el Estado puede imponer en ejercicio de su competencia –con el margen de apreciación y oportunidad política que ello siempre trae consigo, así, STC 191/2012, de 29 de octubre, FJ 5– el establecimiento de la obligación de dictar resolución expresa en un plazo

determinado (art. 42 LPC), así como la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de esa obligación».

Por ello la Sentencia número 143/2017, de 14 de diciembre, considera que «tiene cabida en el procedimiento administrativo común el establecimiento de reglas que regulan el sentido del silencio administrativo tanto cuando se hace sin referencia a sectores materiales concretos (como lo hacen, por ejemplo, los párrafos 2 y 3 del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, en relación con la adquisición de facultades relativas al dominio público o al servicio público o los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones), como cuando, aun afectando a una materia o sector concreto – ordenación del territorio y urbanismo–, se establece una regla general predicable a todo tipo de procedimientos o a un tipo de actividad administrativa (como, por ejemplo, en relación con el trámite de información pública en los procedimientos de elaboración de los planes urbanísticos [STC 61/1997, FJ 25.c]), o el régimen del silencio en los procedimientos bifásicos de aprobación de los planes urbanísticos [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 B) c)])».

4. Distinto es, sin embargo, como advierte la reiterada Sentencia 143/2017, el caso del apartado 8 del citado artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 que contempla un supuesto diferente, pues «no viene a sustituir a la regla general de silencio administrativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo del artículo 9.7 del texto refundido de la Ley de suelo 2008, que no ha sido objeto de impugnación en este proceso, sino que introduce una regla especial: impone el silencio negativo para concretos procedimientos administrativos en el ámbito del urbanismo. Y es, en estos casos, donde el deslinde entre la competencia del Estado sobre el procedimiento administrativo común y la competencia sustantiva de la Comunidad Autónoma, resulta más complejo. Conforme a nuestra doctrina, la disciplina del silencio administrativo (STC 233/2012, de 13 de diciembre, FJ 4,...), se puede considerar «como una especialidad procedimental *ratione materiae*, vinculada al concreto régimen sustantivo de la materia de que se trate», que en el caso examinado encuentra su cobertura competencial en los artículos 149.1.13 y 25 CE. En el presente caso, de acuerdo con la doctrina expuesta en nuestra STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y las resoluciones allí citadas, hay que recordar, sobre la base de la distinción entre procedimiento administrativo común y procedimientos *ratione materiae*, que el texto constitucional no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes al contrario, hay que entender que esta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración».

Como consecuencia de este planteamiento, y dado que la competencia legislativa sobre el urbanismo está atribuida a las Comunidades Autónomas, el Alto Tribunal en su referida Sentencia 143/2017 entiende que es igualmente a las Comunidades Autónomas a quienes incumbe también la aprobación de «las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas generales o comunes del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias. Regla común del silencio administrativo que en el sector de la ordenación del territorio y urbanismo se establece en el ya citado artículo 9.7 del texto refundido de la Ley de suelo 2008».

Todo lo cual conduce a la conclusión de que la regla especial prevista en el apartado 8 del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 (silencio negativo en materia de licencias de obras de edificación) no encontraría, con carácter general, su acomodo en la competencia estatal del procedimiento administrativo común ex artículo 149.1.18 de la Constitución Española.

5. Ahora bien, esto no quiere decir que, excluido dicho concreto título competencial, que de ser aplicable (que no lo es) ampararía la constitucionalidad de todos los supuestos de actos y usos urbanísticos enumerados en dicho precepto (artículo 9.8), no quepa reconocer la cobertura de otros títulos competenciales a favor del Estado, si bien

ello requiere examinar, a juicio del Tribunal, uno por uno los distintos supuestos previstos en el citado artículo 9.8 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008; si bien a los efectos limitados de resolver este expediente de todos ellos únicamente nos interesa el relativo a «las obras de edificación (...) de nueva planta».

Pues bien, afirma la Sentencia 143/2017 en relación con dicho supuesto lo siguiente: «El apartado b) regula «las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta», con independencia de la situación del suelo. En el caso de la edificación, la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación, establece una serie de requisitos básicos de la edificación destinados a garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente (art. 3), al amparo del artículo 149.1.16, 21, 23 y 25 CE (disposición final primera), los mismos títulos que amparan al Estado para determinar, como especialidad *ratione materiae*, el carácter negativo del silencio de la autorización que exige para este tipo de uso del suelo».

Distinto es el análisis que hace el Tribunal respecto de otras construcciones e instalaciones que carecen del carácter de edificación, excluidas, en consecuencia, de la Ley de ordenación de la edificación, en cuyo caso considera que cuando la construcción o implantación tiene lugar en suelo urbano o urbanizable, la autorización se limitará a verificar la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico vigente. Pero «en el caso del suelo rural, además de la verificación de legalidad, concurre la finalidad prevista en la legislación de preservar sus valores medioambientales». Y por ello el Tribunal hace en este punto un ejercicio de interpretación conforme afirmando que «la regulación del silencio negativo no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, en los supuestos de «construcción e implantación de instalaciones» contemplado en el apartado b) pero solamente cuando las actividades y usos urbanísticos cuya autorización se solicita se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida».

En todo caso, y por lo que ahora nos interesa, hay que retener el dato de que el Tribunal Constitucional considera plenamente ajustada a la Constitución la norma contenida en el artículo 9 apartado 8 del Real Decreto legislativo 2/2008 (correspondiente al vigente apartado 4 del artículo 11 del actual texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto legislativo 7/2015) en el que se establece el criterio del silencio administrativo negativo en relación con las solicitudes de licencias de obra para la construcción de edificaciones, que es justamente el supuesto de hecho a que se refiere la calificación objeto del presente recurso.

6. Basta por tanto lo hasta ahora dicho para desestimar este primer motivo de impugnación de la calificación basado en la competencia autonómica en materia urbanística, competencia que, como se ha señalado detalladamente, no puede impedir la concurrente aplicación de la norma estatal en materia de silencio administrativo en relación con las licencias de obras en los términos indicados, y que claramente excluye la posibilidad de entender adquirida por silencio administrativo positivo la licencia solicitada, pues la norma es taxativa al establecer que con independencia de lo establecido en el apartado anterior («en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística»), «serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen: b) Las obras de edificación, (...) de nueva planta».

Opone a ello el recurrente que en la propia escritura calificada se incorporan sendos informes técnicos y jurídicos del propio Ayuntamiento favorables a la concesión de la licencia, que interpreta como una manifestación expresa relativa al hecho de que las facultades adquiridas no son contrarias a la ordenación urbanística aplicable, haciendo con ello alusión no tanto a la regla contenida en el artículo 11.3 «in fine» de la Ley de Suelo estatal de 2015, que la recurrente considera –equivocadamente– no aplicable «in casu», como a otra de similar contenido establecida en el artículo 166, apartado 6, 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 (conforme al cual «en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo

licencias urbanísticas en contra de la ordenación de los recursos naturales, territorial, urbanística o sectorial aplicables»), que es la norma que el recurrente considera competencial y temporalmente aplicable.

Pero este argumento no puede ser acogido favorablemente por dos órdenes de motivos. Primero, porque dicha norma, equivalente como se ha dicho a la contenida en el artículo 11.3 «in fine» de la vigente Ley estatal de Suelo y Rehabilitación Urbana, se ha de entender sin perjuicio de la aplicación concurrente (incluso preferente por razón de su especialidad) de la norma establecida en el apartado 4 del mismo artículo que, como ya se ha señalado, impone la exigencia de licencia expresa en todo caso (con silencio administrativo negativo en caso de no contestación en plazo) para los supuestos específicos de licencias de construcción de edificaciones.

Y en segundo lugar, porque no cabe atribuir a los referidos informes jurídico y técnico la virtualidad jurídica propia del acto administrativo de resolución del procedimiento de concesión de licencia en sentido estimatorio. Así se deduce de la propia naturaleza jurídica de uno y otro acto (uno de trámite, el otro resolutorio), como queda evidenciado en el artículo 344.2 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, que a propósito de la regulación del silencio administrativo negativo en estas materias destaca el carácter no vinculante de los citados informes (sin perjuicio de su preceptiva emisión durante la tramitación del expediente) al disponer que «el vencimiento de los plazos establecidos para resolver, en los casos de silencio negativo, tiene el único efecto de facultar al interesado para deducir, en cualquier momento, el oportuno recurso frente a la inactividad declarativa de la Administración y no exime a esta de su deber de dictar resolución expresa sobre la petición formulada, la cual no está vinculada al sentido de los informes de conformidad que se hubieran emitido ni al sentido del silencio». Tampoco existe en el previo 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, norma alguna que atribuya carácter vinculante (y menos resolutorio) a los referidos informes.

7. En cuanto al segundo de los motivos de impugnación alegados por la recurrente, relativo al régimen transitorio de la Ley 4/2017, de 13 de julio, de Suelo y de los Espacios Protegidos de Canarias, invocada por el registrador en su calificación, hay que recordar la doctrina de este Centro Directivo en cuanto al problema de determinar el alcance temporal de las normas aplicables a la inscripción registral de las escrituras 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), tema que 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 diversas las Resoluciones que han tratado de perfilar una doctrina uniforme en la aplicación temporal de los requisitos del acceso registral de las 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, 2 de abril de 2014 y 28 de junio de 2017, 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–.

8. Consideración que podría tener relevancia en un caso como el presente en que, con arreglo a lo que resulta de los antecedentes antes reseñados, la licencia de obras se solicitó (incluso la obra se concluyó) en fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, en cuyo artículo 344 se acomoda la regulación en materia de silencio administrativo a la antes examinada de la legislación estatal.

Sin embargo, la misma consideración pierde relevancia cuando se comprueba que el reiterado régimen estatal del silencio administrativo negativo en materia de licencias de obras de edificación trae causa del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio (en cuanto a la imposible adquisición por silencio administrativo, de facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística), de donde pasa a la reforma del Real Decreto legislativo 2/2008 por la Ley 8/2013 (con indicación taxativa del carácter negativo del silencio en materia de licencias de edificación), y que sin solución de continuidad fue incorporado al vigente texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto legislativo 7/2015; por tanto con anterioridad, en el caso de este expediente, a las respectivas fechas de solicitud de licencia, de vencimiento del plazo para su concesión, de inicio y de conclusión de la obra, y de otorgamiento de la escritura de formalización de la obra nueva terminada, por lo que el descrito régimen legal resulta plenamente aplicable al caso ahora contemplado, pues el artículo 11 de la vigente Ley de Suelo estatal que lo contiene se dicta con «el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales», en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, conforme se declara en la disposición final segunda del citado texto legal, y ha sido declarado conforme con la Constitución por nuestro Tribunal Constitucional en los términos ampliamente reseñados «supra».

Por ello, la regulación contenida en el artículo 344 de la citada Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias no constituye tanto una manifestación normativa plenamente autónoma y desconectada de la regulación

estatal, sino antes al contrario una norma de acomodación al citado régimen estatal, como reconoce y proclama la propia exposición de motivos de la indicada ley, según la cual «en el caso de las licencias, se tiene en cuenta el carácter negativo del silencio administrativo que resulta de la legislación estatal de suelo para los supuestos más relevantes (las obras de nueva planta o los movimientos de tierra), por más que se trate de una solución contraria a la tradición del derecho urbanístico español».

9. En cuanto a estos antecedentes históricos en la materia, como señaló la Resolución de este Centro Directivo de 3 de julio de 2015, tradicionalmente había sido doctrina reiterada de este Centro Directivo 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, esta Dirección General 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 (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 (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 del Tribunal Supremo, Sala Tercera, 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 excepcionarla cuando, como ocurre en el ámbito urbanístico, otra norma con rango de ley establece lo contrario, tal y como ocurre con la norma vigente al tiempo del otorgamiento notarial objeto de este expediente.

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. Sentencia que provocó, a su vez, una modificación legal, como explica la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, al señalar que «se confirma la regla, ya contenida en la Ley estatal de Suelo, de la imposible adquisición por silencio administrativo, de facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística, y que culminan determinando la nulidad de pleno derecho de estos actos. La sentencia de 28 de enero de 2009, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, ha fijado como doctrina legal que el artículo 8.1.b) de la citada Ley de Suelo constituye una norma con rango de ley básica estatal, con los mencionados efectos. Para ello, nada mejor que explicitar el carácter negativo del silencio en los procedimientos más relevantes de declaración de conformidad, aprobación o autorización administrativa en dichos ámbitos, lo que sin duda contribuirá a

una mayor seguridad jurídica, impidiendo que la mera pasividad o inexistencia de actuaciones tempestivas de los Ayuntamientos permita entender a cualquier privado que le han sido concedidas licencias urbanísticas del más variado tipo».

En consecuencia, puesto que en este caso la escritura de declaración de obra nueva cuya inscripción se pretende está otorgada con posterioridad a la entrada en vigor de los artículos 11 y 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, es de aplicación la exigencia de que, declarándose la obra terminada, se acredite documentalmente la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la obra nueva conforme a la legislación aplicable.

10. En el supuesto de hecho de este expediente, está acreditada, en virtud de las circunstancias recogidas en la propia escritura calificada y reseñadas en el primer fundamento de esta Resolución, la falta de respuesta tempestiva de la Administración a la solicitud de la licencia, lo cual, sin embargo, a la vista de la doctrina legal sentada por el Tribunal Supremo en su reiterada Sentencia 28 de enero de 2009 no puede entenderse suficiente a efectos de considerar la licencia adquirida por silencio administrativo y, con ello, inscribible la obra nueva declarada, toda vez que según el criterio sostenido por el Alto Tribunal puede concurrir una situación de inexistencia o nulidad radical del pretendido acto administrativo presunto sin necesidad de que la Administración deba iniciar un expediente de revisión del acto producido por silencio.

A los efectos expuestos, la Resolución de 3 de julio de 2015 afirmó que se ha de entender que la doctrina legal sentada por el Tribunal Supremo es aplicable a lo previsto en el artículo 166 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, por lo que el silencio administrativo positivo al que el mismo se refiere no puede producir efectos registrales sin una previa declaración administrativa de la que resulte que el silencio tuvo lugar, por no haber dado lugar a la adquisición de facultades contrarias a la ordenación urbanística.

Pero es que, además y en todo caso, más allá de la regla tanto estatal como autonómica (contenida ya en el citado artículo 166.6 del Decreto-Legislativo canario 1/2000, de 8 de mayo), relativa a la imposibilidad de adquirir por silencio administrativo licencias urbanísticas en contra de la ordenación de los recursos naturales, territorial, urbanística o sectorial aplicables, rige en el ámbito concreto de las licencias para construir edificaciones una proscripción legal plena del silencio positivo. El artículo 344 de la reiterada Ley 4/2017 de Canarias, dispone que el vencimiento del plazo establecido sin haberse notificado resolución expresa facultará al interesado a considerar desestimada su solicitud no sólo «cuando una norma con rango de ley o disposición de derecho de la Unión Europea o de derecho internacional aplicable en España establezca expresamente el silencio negativo o exija el otorgamiento de resolución expresa en todo caso» (letra a); sino también «en los supuestos de silencio negativo que se contemplen, con carácter de normativa básica, en la legislación estatal sobre suelo que resulte aplicable» (letra b), norma de pura remisión a la citada legislación estatal, con carácter de normativa básica, norma estatal cuya vigencia, aplicabilidad y fuerza normativa no nace con la norma autonómica que a ella se remite, sino que goza de valor normativo propio, conforme a su carácter de norma básica, desde su propia entrada en vigor.

Por tanto, siendo el reiterado artículo 11 del Real Decreto-legislativo 7/2015, por el que se aprueba la vigente Ley estatal de Suelo, anterior a la solicitud de la licencia, al inicio y conclusión de las obras y al propio otorgamiento de la escritura de declaración de obra nueva, es plenamente aplicable el requisito de la licencia de obras expresa, que no puede entenderse obtenida por silencio administrativo, por lo que no cabe entender cumplido el mandato contenido en el artículo 28.1 de la citada Ley de Suelo, conforme al cual «para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación

territorial y urbanística, (...)», y en consecuencia no procede sino confirmar la calificación suspensiva de la registradora por ser conforme a Derecho.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación de la registradora.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 13 de diciembre de 2018.–El Director General de los Registros y del Notariado, Pedro José Garrido Chamorro.