

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

**9206** *Resolución de 14 de julio de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la calificación de la registradora de la propiedad de Palma de Mallorca n.º 1, por la que se suspende la inscripción de una escritura de segregación por antigüedad.*

En el recurso interpuesto por don David Fiol Busquets, notario de Alaró, contra la calificación de la registradora de la Propiedad de Palma de Mallorca número 1, doña Silvia Núñez Sánchez, por la que se suspende la inscripción de una escritura de segregación por antigüedad.

#### Hechos

I

Con fecha 4 de enero de 2018, fue presentada por vía telemática escritura otorgada el mismo día 4 de enero de 2018 ante el notario de Alaró don David Fiol Busquets, en virtud de la cual doña M.M.C.A. otorga segregación por antigüedad sobre la finca registral 49190 de Palma Sección IV, inscrita en este Distrito hipotecario.

La citada escritura fue calificada por la registradora, y se suspendió la inscripción solicitada. Dicha calificación fue recurrida por el Notario otorgante ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, hoy Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública. La expresada Dirección General desestimó el recurso y confirmó la nota de calificación meritada en resolución dictada el 7 de mayo de 2018.

Se vuelve a presentar la misma escritura al principio reseñada el 21 de febrero de 2020, acompañada de escritura complementaria de rectificación de fecha 13 de febrero del mismo año. En dicha escritura complementaria de rectificación los comparecientes modifican la anterior añadiendo, a los efectos del artículo 26 de la Ley Estatal de Suelo, declaración administrativa municipal de estar «fuera de ordenación o similar», aportando Certificado del Ajuntament de Palma de Mallorca de fecha 31 de Octubre de 2018 del que resulta el «carácter de fuera de ordenación de las edificaciones existentes» y Certificado del Ajuntament de Palma de Mallorca de fecha 20 de Mayo de 2019 del que resulta el «carácter ilegal» de las segregaciones practicadas con posterioridad al 1 de enero de 1993. Ambas escrituras causaron el asiento 1235 del Diario 442 con fecha 21 de Febrero de 2020.

II

Presentadas dichas escrituras en el Registro de la Propiedad de Palma de Mallorca número 1, fueron objeto de la siguiente nota de calificación con fecha de 24 de febrero de 2020: «Previa calificación jurídica de la precedente escritura complementaria de 13 de Febrero de 2020 ante el notario de Alaró Don David Fiol Busquets, protocolo 131/2020, junto con escritura de 4 de Enero de 2018 ante el Notario de Alaró Don David Fiol Busquets, protocolo 11/2018, se suspende la inscripción solicitada sobre la finca 49190 de Palma Sección IV, por el defecto subsanable de no acreditar el título administrativo habilitante, conforme a la Ley de Urbanismo de Baleares y la Ley Estatal del Suelo.(...) Palma de Mallorca, a 24 de febrero de 2020. La registradora. Fdo. Silvia Núñez Sánchez»

## III

Don David Fiol Busquets, como notario autorizante, con fecha de 10 de septiembre de 2019 interpone recurso gubernativo ante esta Dirección General con las siguientes alegaciones:» (...) frente a la Nota de Calificación (...), por el siguiente motivo: Necesidad de aportar un título administrativo habilitante, ya sea licencia o la declaración municipal de innecesariedad o una declaración de la administración competente acerca de la efectiva prescripción de la acción administrativa para restablecer la legalidad urbanística infringida. No es posible practicar los asientos de inscripción solicitados cuando el propio Ayuntamiento de Palma declara ilegales las segregaciones que se pretenden inscribir. Respecto al defecto recurrido, la Dirección General en su Resolución de 17.10.2014 reconoció la analogía en la admisión de la vía de la prescripción acreditada para inscribir no sólo edificaciones, sino también divisiones o segregaciones antiguas, aplicable también en cuanto a las cautelas y actuaciones que de oficio ha de tornar el registrador, con carácter previo y posterior a la práctica del asiento. Esta doctrina es reiterada en Resoluciones de 5 y 26 de mayo de 2015. La propia jurisprudencia ha reconocido el hecho de que las divisiones o segregaciones sigan el régimen general que es el de cualquier obra o actuación ilegal frente a la que no puedan adoptarse medidas de restauración de la legalidad urbanística. Se trata de una doctrina que permite compatibilizar, por un lado, el reconocimiento –de los derechos adquiridos válidamente por los propietarios y, en principio, consolidados desde un punto de vista urbanístico, con la función preventiva que desempeñan los notarios y registradores en el control de la legalidad urbanística de los actos de división o segregación.

Tal labor preventiva se concreta, en la acreditación del título administrativo habilitante previsto en la respectiva legislación para la división o segregación documentada en la escritura, título que de forma ordinaria será la licencia de segregación o división, pero también aquel por el que, sin denegarla, el órgano administrativo competente declare la improcedencia de conceder licencia al acto de segregación o división por haberse formalizado con anterioridad y haber transcurrido los plazos de restablecimiento de la legalidad.

Este caso de segregaciones de cierta antigüedad, presenta multitud de semejanzas con la situación jurídica en que se encuentran las edificaciones que acceden registralmente por vía del art. 28.4 de la actual Ley del Suelo que, como prevé el propio artículo, no requiere previa declaración municipal. La equiparación para el recurrente llega hasta el extremo de poder demostrarse por la apariencia/por el hecho de que la Administración competente no ha ejecutado medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, –sino más bien todo lo contrario–, pudiendo constatarse mediante:

Certificación catastral descriptiva y gráfica donde se le da el carácter de urbano y uso residencial, con una superficie construida de 281 m<sup>2</sup> y una superficie de solar de 1.033 m<sup>2</sup>, con sus linderos y coordenadas perfectamente delimitadas y, sobre la base de la presente certificación, el Ayuntamiento de Palma gira a sus propietarios el correspondiente IBI (...–se adjuntan al presente recurso).

El Ayuntamiento de Palma de Mallorca no ha adoptado frente a la ilegalidad de la segregación– ninguna medida cautelar al respecto (por ejemplo, la incoación de expediente disciplinario sobre la finca), se ha limitado a indicar en el informe de fecha 29 de marzo de 2019 que «las segregaciones que se pretenden inscribir en el Registro de la Propiedad son ilegales (...)» sin reserva alguna, en su caso, a las potestades que en materia de protección de la legalidad urbanística y sancionadora le atribuye la Ley.

Para el recurrente, tanto de la escritura de segregación –con su diligencia–, como de la escritura de rectificación de 13 de Febrero de 2020, se ha fundamentado:

1. El año en que se incorporó al Catastro esa concreta situación parcelaria, esto es, desde el 22 de octubre de 1998 (expediente número 14410.07/98) la Gerencia Regional del Catastro tiene dada de alta la porción segregada con el carácter de suelo urbano,

uso residencial y una superficie de 1.033 m<sup>2</sup>, coincidentes con la porción segregada de la finca matriz.

2. De manera clara, el certificado del Ayuntamiento incorporado a la escritura de 13 de febrero de 2020 afirma que «las segregaciones que se pretenden inscribir en el registro de la propiedad, son ilegales (...)», sin reserva alguna respecto a las potestades que en materia de protección de la legalidad urbanística le atribuye la Ley. En este sentido, un principio esencial de distribución o asignación de la carga de la prueba sancionado por la jurisprudencia del TS se refiere a que los hechos negativos tampoco han de probarse según el célebre aforismo latino *negativa non sunt probanda*, estimándose que por su propia naturaleza la negación no es de acreditar, por lo que si se exigiera su demostración, nos encontraríamos ante lo que se ha denominado como *probatio diabolica* o prueba imposible, causando indefensión a la parte a quien se imputara su verificación. En el caso que nos ocupa el ciudadano tan sólo pretende que se le reconozcan los derechos adquiridos por el transcurso del tiempo y, en principio, consolidados urbanísticamente, sin que la Administración haya realizado reserva alguna respecto a la potestad que en materia de protección de la legalidad urbanística le atribuye la Ley.

Del mismo modo, y como expresa la STS de 6 de octubre 2010, cada parte soporta la carga de la prueba de las condiciones fácticas de la norma en que se basa su pretensión –y así lo ha hecho la otorgante de la escritura de segregación por antigüedad–, regla a veces corregida por el criterio de la mayor facilidad de una de las partes en la aportación de la prueba concreta. El principio de la buena fe en la vertiente procesal puede matizar, intensificar o alterar la regla general sobre distribución de la carga de la prueba, en aquellos casos en que para una de las partes resulta muy fácil acreditar un dato de difícil demostración para la otra. Lo que se hace patente en el caso de la Administración Pública, como proclama el Tribunal Constitucional (SSTC de 28 de noviembre de 1991 y 17 de julio de 1995), al señalar que la rigidez del principio clásico del *onus probandi* quiebra cuando se hace recaer tal carga sobre la parte que tiene en su poder o a su alcance las fuentes de prueba frente a aquella que se encuentra dificultada o incluso impedida para acceder a ella, especialmente cuando el particular se enfrente a una Administración Pública. El Tribunal Supremo (STS de 26 de julio de 1996) se pronuncia en términos similares, señalando que el *onus probandi* se traslada hacia la Administración Pública cuando ésta tiene en sus manos la posibilidad de certificar sobre los extremos necesitados de prueba. En el presente caso, la otorgante de la escritura de segregación por antigüedad, siguiendo las directrices de la DG, solicitó al Ayuntamiento declaración acerca de la efectiva prescripción de la acción administrativa para restablecer la legalidad urbanística infringida y, el Ayuntamiento contestó mediante el certificado incorporado a la escritura de 13.02.2020 en los términos señalados.

3. Finalmente, resulta que la superficie catastral de la porción segregada (1.033 m<sup>2</sup>) es coincidente con la de la finca segregada, no planteando dudas la Registradora acerca de su correspondencia con parte de la finca matriz». Para el recurrente, las cautelas que desde el punto de vista de la protección de la legalidad urbanística y la información a terceros deberían adoptarse, deben basarse en la comunicación posterior a la inscripción que haga la registradora tanto al Ayuntamiento como a la Comunidad Autónoma, con constancia en el asiento y en la publicidad registral, tal y como prevé la Ley del Suelo. Y todo ello, sin perjuicio de lo dispuesto en materia de régimen de unidades mínimas de cultivo si la registradora mantuviera la naturaleza rústica de la porción segregada, en especial, el artículo 80 del RO 1093/1997, de 4 de julio en cuanto al deber de la registradora de remitir copia de los documentos presentados a la Administración agraria competente para que adopte el acuerdo pertinente sobre nulidad del acto o sobre apreciación de las excepciones de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley 19/1995, de 4 de Julio (RDGRN de 25 de abril de 2014). En el caso que transcurran cuatro meses desde la remisión o de que la Administración agraria apreciase la existencia de alguna excepción, la Registradora practicará los asientos solicitados. En

el supuesto de que la resolución citada declarase la nulidad de la división o segregación, la Registradora denegará la inscripción».

#### IV

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

#### Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18 de la Ley Hipotecaria; 26 y 28.4 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; el artículo 32, 146.1.a), 148.2 y 161 de la Ley 12/2017 de Diciembre de Urbanismo de las Islas Baleares; artículos 53, 78 y 79 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 Resolución de 17 de octubre de 2014, 5 y 26 de mayo de 2015, 22 de febrero y 2 de agosto de 2017, 19 de febrero y 7 de mayo de 2018.

1. Se plantea en este expediente si es inscribible una escritura por la que se formaliza una segregación por antigüedad sobre la finca rústica, escritura que ya fue objeto de calificación recurrida ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, hoy Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública quien desestimó el recurso y confirmó la nota de calificación en resolución dictada el 7 de mayo de 2018.

Se vuelve a presentar la misma escritura, acompañada de escritura complementaria de rectificación en la que los comparecientes modifican la anterior añadiendo, a los efectos del artículo 26 de la Ley Estatal de Suelo, declaración administrativa municipal de estar «fuera de ordenación o similar», aportando Certificado del Ajuntament de Palma de Mallorca del que resulta el «carácter de fuera de ordenación de las edificaciones existentes» y Certificado del Ajuntament de Palma de Mallorca del que resulta el «carácter ilegal» de las segregaciones practicadas con posterioridad al 1 de Enero de 1993.

La registradora exige acreditar el título administrativo habilitante, conforme a la Ley de Urbanismo de Baleares y la Ley Estatal del Suelo.

El recurrente invoca la doctrina sobre segregaciones consolidadas por antigüedad aportando diversos medios de prueba.

2. Como se expuso en la citada Resolución de 7 de mayo de 2018 recaída sobre el mismo asunto, el artículo 26 del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, establece que «en la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción».

La doctrina mantenida hasta ahora por este Centro Directivo en materia de inscripción de actos de división o segregación de fincas y el cumplimiento de la legalidad urbanística, parte de ante el problema de derecho intertemporal que plantea la presentación en el Registro de un documento público que acredita la práctica de una división realizada con anterioridad a la legislación que actualmente la regula, y que se produjo en fecha en que la legislación aplicable no exigía licencia para la misma o que, exigiéndola, no resulta acreditada, pero puede considerarse prescrita la facultad de restablecimiento de legalidad urbanística, al menos, a efectos registrales, esta Dirección General ha sostenido –cfr. Resolución de 7 de marzo de 2017, por todas– lo siguiente: El

Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo admiten la aplicación retroactiva de las normas a hechos, actos o relaciones jurídicas nacidas al amparo de la legislación anterior, siempre que los efectos jurídicos de tales actos no se hayan consumado o agotado y siempre, claro está, que no se perjudiquen derechos consolidados o situaciones beneficiosas para los particulares, infiriéndose, en estos casos, la retroactividad del sentido, el espíritu o la finalidad de la Ley.

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

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

Ahora bien, la exigencia de tales requisitos deberá conciliarse con los efectos jurídicos de los actos de segregación o división conforme a la legislación material o sustantiva vigente a la fecha en que se produzcan, ya que el hecho de que tales efectos no se hayan consumado o agotado es presupuesto, conforme se ha dicho anteriormente, para la aplicación excepcional de la retroactividad.

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

La propia jurisprudencia ha reconocido el hecho de que las divisiones o segregaciones sigan el régimen general que es el de cualquier obra o actuación ilegal frente a la que no puedan adoptarse medidas de restauración de la legalidad urbanística, a saber, una situación que presenta similitudes con la de «fuera de ordenación» –cfr. Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2000, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears de 16 de septiembre de 2005 y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 28 de junio de 2013; vid., también, los

artículos 238.1.c) de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, y 185 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, tras la reforma por Ley 6/2016, si bien, por vinculación a la edificación en situación asimilada a fuera de ordenación—.

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

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

Y todo ello, lógicamente, sin perjuicio de lo dispuesto en materia de régimen de unidades mínimas de cultivo que habrá de ser observado en cualquier caso, en especial, el artículo 80 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio —norma adjetiva o procedimental—, en cuanto al deber del registrador de remitir copia de los documentos presentados a la Administración agraria competente para que adopte el acuerdo pertinente sobre nulidad del acto o sobre apreciación de las excepciones de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley 19/1995, de 4 de julio —cfr. Resolución de 25 de abril de 2014—.

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

Tal labor preventiva se concreta, como se ha expuesto anteriormente, en la acreditación del título administrativo habilitante previsto en la respectiva legislación aplicable para la división o segregación documentada en la escritura, título que será ordinariamente la licencia de parcelación, pero también aquel por el que, sin denegarla, el órgano administrativo competente declare la improcedencia de conceder licencia al acto de segregación por haberse formalizado con anterioridad a la normativa vigente y haber transcurrido los plazos de restablecimiento de la legalidad.

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

Por ello, la aplicación analógica del artículo 28.4 de la Ley de Suelo a los actos de división o segregación debe ser matizada diferenciando entre los actos relativos a edificaciones o elementos integrantes de edificaciones y los actos afectantes al suelo, la parcelación propiamente dicha.

Son estos últimos a los que se refiere la doctrina de la Resolución de 17 de octubre de 2014, seguida por las de 5 y 26 de mayo de 2015 y la más reciente de 19 de febrero

de 2018, en el sentido de que para inscribir escrituras públicas de división o segregación de fincas es preciso acreditar a los efectos del artículo 26 de la Ley estatal de Suelo norma registral temporalmente aplicable– la oportuna licencia o declaración de innecesariedad o, para el supuesto de parcelaciones de antigüedad acreditada fehacientemente, podrá estimarse suficiente, como título administrativo habilitante de la inscripción, la declaración administrativa municipal del transcurso de los plazos de restablecimiento de legalidad o su situación de fuera de ordenación o similar, conforme a la respectiva normativa de aplicación, por lo que así debe entenderse la aplicación analógica matizada del artículo 28.4 de la Ley de Suelo.

3. En el caso de la legislación balear, de conformidad con el artículo 32 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears, vigente desde el día 1 de enero de 2018, por tanto, al tiempo del otorgamiento del título de formalización de la segregación, «1. En el suelo rústico sólo se podrán efectuar actos que tengan por objeto o consecuencia la parcelación, la segregación o la división de terrenos o fincas cuando sean conformes con la legislación urbanística y la legislación agraria, en función del objeto del acto de división. Estos actos estarán sujetos a licencia urbanística municipal, y serán nulos los que se efectúen sin esta licencia. 2. Se exceptuarán de la necesidad de obtención de licencia, y se sustituirán en estos supuestos por un certificado de innecesariedad, los actos de división que sean consecuencia de la ejecución de determinaciones del planeamiento o de las infraestructuras públicas y de aquellos casos que se establezcan reglamentariamente».

Exigencia de intervención administrativa que reiteran con carácter general los artículos 146.1.a) y 148.2.b) de la misma ley y, particularmente, como medida preventiva de la parcelación de tipo urbanístico, el artículo 161.3 al señalar que «los notarios y los registradores de la propiedad exigirán para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos en los que se acredite el otorgamiento de la licencia o la aprobación del proyecto, y los primeros deberán testimoniarlo en el documento».

Como se ha señalado anteriormente, la doctrina de este Centro Directivo sobre la aplicación analógica del artículo 28.4 de la Ley estatal de Suelo a los actos de parcelación en relación con la norma registral temporalmente aplicable al tiempo de la presentación en el Registro de la escritura de segregación, esto es, el artículo 26 de la Ley de Suelo, requiere aportar un título administrativo habilitante, ya sea licencia o la declaración municipal de su innecesariedad o una declaración de la Administración competente acerca de la efectiva prescripción de la acción administrativa para restablecer la legalidad urbanística infringida.

Pues siendo la norma de carácter registral aplicable la vigente al tiempo de la presentación, en este caso, el artículo 26 de la Ley estatal de Suelo, pudiera mantenerse que, sin embargo, la norma material aplicable no fuera la vigente al tiempo de formalizar la escritura de segregación, esto es, la Ley 12/2017, sino la aplicable al tiempo en que se acredita fehacientemente que se individualizó la parcela, en este caso octubre de 1998, según el certificado de la Gerencia del Catastro.

Pero lo cierto es que en tal momento ya se encontraba en vigor, como norma material aplicable, la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares, cuyo artículo 13 era de contenido similar al de la norma actual, singularmente en cuanto a la declaración de nulidad de los actos sin licencia preceptiva.

Por lo que, como se afirmó en la Resolución de 7 de mayo de 2018, tales alegaciones basadas en la antigüedad acreditada u otras circunstancias habrían de ser planteadas ante el órgano administrativo competente, en orden a obtener la oportuna declaración administrativa exigible por la citada norma registral reguladora del requisito de inscripción de la segregación, el artículo 26 de la vigente Ley estatal de Suelo.

4. En el caso concreto del presente expediente, la escritura de segregación se complementa además con otra en la que, a los efectos del artículo 26 de la Ley Estatal de Suelo, como declaración administrativa municipal de estar «fuera de ordenación o similar», aportan: un Certificado del Ajuntament de Palma de Mallorca de fecha 31 de Octubre de 2018 del que resulta el «carácter de fuera de ordenación de las edificaciones

existentes», y Certificado del Ajuntament de Palma de Mallorca de fecha 20 de Mayo de 2019 del que resulta el «carácter ilegal» de las segregaciones practicadas con posterioridad al 1 de Enero de 1993.

Como se ha expuesto anteriormente para inscribir escrituras públicas de división o segregación de fincas es preciso acreditar a los efectos del artículo 26 de la Ley estatal de Suelo, la oportuna licencia o declaración de innecesariedad o, para el supuesto de parcelaciones de antigüedad acreditada fehacientemente, podrá estimarse suficiente, como título administrativo habilitante de la inscripción, la declaración administrativa municipal del transcurso de los plazos de restablecimiento de legalidad o su situación de fuera de ordenación o similar, conforme a la respectiva normativa de aplicación, por lo que así debe entenderse la aplicación analógica matizada del artículo 28.4 de la Ley de Suelo, lo que constituye una medida preventiva tendente a evitar la formalización y consolidación de parcelaciones al margen de la ordenación urbanística aplicable.

Por lo que la cuestión se centra ahora en determinar si los documentos aportados son suficientes para estimar acreditada la correspondiente «declaración de la Administración competente acerca de la efectiva prescripción de la acción administrativa para restablecer la legalidad urbanística o su situación de fuera de ordenación o similar conforme a la respectiva normativa de aplicación».

En concreto, dichos documentos consisten en un certificado del Ayuntamiento de Palma de Mallorca del que resulta el «carácter de fuera de ordenación de las edificaciones existentes», y otro Certificado del Ayuntamiento de Palma de Mallorca del que resulta el «carácter ilegal» de las segregaciones practicadas con posterioridad al 1 de enero de 1993.

Según resulta de dichos certificados la finca en cuestión se ubica en una «Zona de Régimen Especial» cuyo régimen urbanístico debe ser regulado mediante la tramitación de un Plan Especial que, en este caso, no se ha llegado a aprobar definitivamente.

En todo caso, según se detalla, la división parcelaria del Plan Especial debe respetar el estado de parcelación existente a 1 de enero de 1993, salvo excepciones, en los términos previstos por la norma de aplicación. Por lo que en el certificado municipal se concluye que «quedan prohibidas todas las segregaciones con posterioridad a 1 de enero de 1993 al no haberse aprobado definitivamente el plan especial que tiene que regular la mencionada zona» y «en consecuencia, las segregaciones que se pretenden inscribir en el registro de la propiedad son ilegales al no haberse realizado cumpliendo con la normativa urbanística vigente».

Respecto a las edificaciones, según consta en el certificado, en tanto no sea aprobado el Plan Especial, se prohíbe también cualquier tipo de construcción o intervención en edificaciones existentes, salvo demolición o conservación ordinaria de las mismas. No obstante, en el caso concreto, el certificado alude expresamente al carácter de fuera de ordenación de las edificaciones afectadas.

A la vista del contenido concreto de los documentos aportados no puede compartirse la posición del recurrente, dado que en el presente caso únicamente consta el carácter de fuera de ordenación de las edificaciones, lo que permitiría su inscripción como declaración de obra por antigüedad conforme al art. 28.4 de la Ley de suelo, mas no respecto a las divisiones o segregaciones pretendidas, cuyo carácter ilegal y prohibido lo afirma expresamente el propio órgano competente, en tanto no se regularicen mediante la aprobación definitiva de un Plan Especial para la zona.

Pues cuando en la doctrina de este Centro Directivo se ha admitido como título administrativo habilitante de la inscripción de la segregación, la declaración administrativa municipal del transcurso de los plazos de restablecimiento de legalidad o su situación de fuera de ordenación o similar, conforme a la respectiva normativa de aplicación, se ha justificado en el reconocimiento expreso que el propio órgano competente en disciplina urbanística hace respecto a la existencia de una parcelación consolidada.

En el presente caso, sin embargo, el órgano municipal no reconoce la existencia consolidada de la parcelación, por ejemplo por ser anterior a 1993, sino al contrario,



afirma su carácter ilegal y contrario a ordenación lo que puede motivar además la nulidad de los actos a tenor de la legislación antes citada.

No puede tampoco alegarse la falta de ejercicio o renuncia a la acción administrativa de restablecimiento de legalidad, pues como se ha argumentado, para la inscripción de divisiones o segregaciones es preciso un reconocimiento expreso de la Administración en cuanto a la improcedencia de dichas medidas, a diferencia del caso de las edificaciones donde basta la acreditación de los presupuestos contemplados en el meritado artículo 28.4 de la Ley estatal de suelo.

Por todo ello, el recurso no puede ser estimado.

Atendiendo a las circunstancias de hecho y a los Fundamentos de Derecho expuestos, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la calificación impugnada.

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

Madrid, 14 de julio de 2020.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.