

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

7633 *Resolución de 11 de junio de 2013, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad de Mojácar, por la que se suspende la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva.*

En el recurso interpuesto por don Ricardo Cabanas Trejo, Notario de Torredembarra, contra la calificación del registrador de la propiedad de Mojácar, don Eduardo Entrala Bueno, por la que se suspende la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada por el Notario de Torredembarra, don Ricardo Cabanas Trejo, el día 12 de febrero de 2013, número 188 de su protocolo, don J. M. C. A., en nombre y representación de don B. J. P. L., declara una obra nueva sobre la finca registral número 7.070 de Carboneras.

II

La citada escritura fue presentada en el Registro de la Propiedad de Mojácar el día 27 de febrero de 2013, asiento 530 del Diario 168, y fue calificada negativamente el día 14 de marzo de 2013, con arreglo a los siguientes hechos y fundamentos de Derecho: «... A) Hechos: Primero.—En virtud de la primera copia de la escritura objeto de la presente calificación, don B. J. P. L., quien tiene inscrito el pleno dominio de la finca registral número 7.070 del término municipal de Carboneras, provincia de Almería —adquirido por título de compraventa, para su sociedad conyugal—, representado por don J. M. C. A., como mandatario verbal, declara una obra nueva existente sobre dicha finca, consistente en una vivienda unifamiliar aislada compuesta solamente de planta baja y de un cobertizo exterior. Finalmente, se solicita la cancelación del usufructo existente sobre la finca “en cuanto a la mitad de don J. P. C. M. L. R.”. Se incorpora al título: certificación expedida por el arquitecto técnico, don J. M. C. A., de fecha 4 de febrero de 2013, descriptiva de la obra nueva declarada y acreditativa de su antigüedad, “de más de veinte años”; certificación catastral descriptiva y gráfica de bienes inmuebles de naturaleza rústica; y certificación del acta de defunción de don J. P. C. M., de fecha 15 de enero de 2007. Segundo.—Se observa la concurrencia de los siguientes defectos de naturaleza subsanable: A) Don J. M. C. A. comparece en la escritura “como mandatario verbal”, quedando pendiente, por lo tanto, la acreditación de sus facultades, o bien de la ratificación por parte del representado, para la plena eficacia jurídica de la escritura objeto de la presente calificación, tal y como el propio Notario autorizante advierte. B) Don B. J. P. L. R. interviene en la escritura objeto de la presente calificación identificado mediante su número de pasaporte y N.I.E., no coincidiendo dicha documentación con el número de identificación que consta en el asiento registral (número de pasaporte), albergándose la duda de que se trate de la misma persona que el titular registral, siendo imperativo acreditar que se trata del mismo titular. C) Según resulta del Registro, a la vista del contenido de la inscripción 1.ª de la finca registral número 7.070 de Carboneras, objeto de la escritura calificada, “linda: (...) al Norte, carretera de Carboneras a Garrucha”. En este sentido, se alberga la duda de que la finca invada el dominio público o se encuentre afectada por la zona de servidumbre correspondiente a la citada carretera,

lo que debe descartarse mediante la aportación de la correspondiente resolución expedida por el órgano administrativo competente al efecto. La trascendencia de la consideración anterior viene determinada por la posible concurrencia de alguna de las excepciones previstas en el artículo 20.4.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, para posibilitar la inscripción de las escrituras de declaración de obra nueva "antigua". En este sentido, el inciso final del precitado apartado a) dispone con claridad que "a tales efectos, el registrador comprobará (...) que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general". D) Se hace constar que, de conformidad con lo establecido en la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de fecha 5 de marzo de 2012, al tiempo de la realización de la presente calificación negativa procederé a reclamar del presentante, los interesados y las autoridades urbanísticas competentes la aportación de la correspondiente resolución sobre la declaración de la obra en situación de fuera de ordenación o asimilada a la misma. Tercero.—A los anteriores hechos son de aplicación los siguientes fundamentos de Derecho: Primero.—Artículo 18 de la Ley Hipotecaria, que obliga al registrador a calificar, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro. Este principio legal de calificación por el registrador se reconoce expresamente, en cuanto a los "documentos públicos autorizados o intervenidos por Notario", por el artículo 143 del Reglamento Notarial, al establecer que los efectos que el ordenamiento jurídico les atribuye "podrán ser negados o desvirtuados por los jueces y Tribunales y por las administraciones y funcionarios públicos en el ejercicio de sus competencias". Segundo.—Artículo 98 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en la redacción dada por la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, que impone al Notario la obligación de comprobar y reseñar suficientemente y de manera expresa, primero, que la representación conste en documento público, y segundo, que a su juicio confiera facultades suficientes para el acto de que se trate; y además obliga al registrador a calificar tales extremos y su congruencia con el contenido del documento. Tercero.—Artículo 1.259 de nuestro Código Civil, que establece que «ninguno puede contratar a nombre de otro sin estar por éste autorizado o sin que tenga por la ley su representación legal. El contrato celebrado a nombre de otro por quien no tenga su autorización o representación legal será nulo, a no ser que lo ratifique la persona a cuyo nombre se otorgue antes de ser revocado por la otra parte contratante». Debe completarse con las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 3 de marzo de 1953, según la cual la ratificación produce efectos retroactivos entre las partes contratantes, pero sin perjuicio de los derechos adquiridos legítimamente en el intervalo por terceros, añadiendo que el negocio pendiente de ratificación no es propiamente inexistente sino sometido a una *conditio iuris*; Resolución de 2 de diciembre de 1998, según la cual la eficacia de la ratificación no puede retrotraerse en perjuicio de los legítimos intereses de un tercero; y Resolución de 22 de mayo de 2007, que señala que la ratificación produce efectos *ex tunc* entre las partes contratantes, pero no puede perjudicar los derechos legítimamente adquiridos en el ínterin por terceros. La conclusión es evidente: la transmisión viciada de nulidad plena o de inexistencia por falta de un requisito esencial de la misma (como es el consentimiento), no cierra el Registro hasta la fecha de la ratificación. Cuarto.—Artículo 20.4.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, introducido por el Real Decreto Legislativo 8/2011, de 1 de julio, según el cual "se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la

construcción, edificación e instalación de que se trate, y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general”. Quinto.—Artículo 3 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicho precepto se refiere a la clasificación de las edificaciones aisladas según su situación jurídica. Por su parte, la Sección 2.ª del Capítulo II del citado Decreto 2/2012 se refiere al concreto “régimen urbanístico de las edificaciones aisladas”. Sexto.—Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de fecha 5 de marzo de 2012, “los registradores deberán reclamar del presentante, los interesados y las autoridades urbanísticas competentes la aportación de la correspondiente resolución sobre la declaración de la obra en situación de fuera de ordenación o asimilada a la misma, quedando, entre tanto, en suspenso el término establecido por la Ley para la práctica de la inscripción; con indicación de que, si no aportaren la resolución en el plazo de diez días, se procederá a extenderla, haciendo constar en el asiento la notificación o notificaciones realizadas y la falta de aportación de la resolución dentro del plazo concedido; todo ello sin perjuicio de que se proceda a practicar además la notificación establecida en el párrafo c) del artículo 20.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, conforme a la interpretación de dicho precepto, anteriormente hecha, con carácter general”. Séptimo.—Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 24 de marzo de 2011, que afirma con claridad que las sucesivas redacciones legales en materia urbanística serán de aplicación a los documentos otorgados durante sus respectivos períodos de vigencia, aunque las correspondientes obras se hayan ejecutado en un momento anterior, por cuanto la calificación registral necesariamente debe fundarse sobre la legislación vigente al tiempo de efectuarla, pues el objeto de la calificación del registrador se extiende a los requisitos exigidos para la inscripción al tiempo de cumplir con su obligación de calificar el documento. Octavo.—Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 2 de octubre de 2003, 26 de marzo de 2004, 5 de junio de 2007 y 17 de agosto de 2011. En este sentido, cabe precisar que la Dirección General de los Registros y del Notariado ha puesto de relieve la labor y el deber encomendado al registrador de comprobar que la identidad del otorgante coincida con la del titular registral por lo que resulta de los asientos del Registro, dados los efectos de la inscripción, especialmente respecto de la legitimación y fe pública registral. C.—Acuerdo de calificación negativa: El registrador de la Propiedad de Mojácar, ha resuelto suspender la inscripción de la primera copia de la escritura objeto de la presente calificación, por la concurrencia en la misma de los defectos de naturaleza subsanable indicados. Queda automáticamente prorrogado el asiento de presentación... Contra la presente (...). Mojácar, el día de la fecha indicado al pie de la presente nota de calificación negativa. Este documento ha sido firmado con firma electrónica reconocida por Eduardo Entrala Bueno registrador de Registro Propiedad de Mojácar, a día catorce de marzo del año dos mil trece. C.S.V.:2040231597B8BCDF».

III

La anterior calificación fue recurrida por el Notario autorizante de la escritura mediante escrito presentado en el Registro de la Propiedad de Mojácar el 26 de marzo de 2013, en el que se formulan las siguientes alegaciones: «... Hechos: 1.º Que en la fecha indicada autoricé la escritura indicada de la que adjunto copia firmada electrónicamente al objeto de este recurso. 2.º Que dicha escritura fue presentada en el Registro de la Propiedad competente. 3.º Que ha sido objeto de calificación negativa en fecha 14 de marzo de 2013, recibida por correo certificado en fecha 25 de marzo de 2013, la cual se adjunta. 4.º Que no estando de acuerdo con dicha calificación en cuanto al defecto tercero, interpongo recurso gubernativo sobre la base de los siguientes fundamentos de Derecho: 1.—En primer lugar debe ser destacada la falta de motivación suficiente de la nota de calificación que se recurre en relación con dicho defecto. Tras invocar el artículo 20.4.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en cuanto a la necesidad de que el registrador compruebe “que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbre de

uso público general”, se limita a indicar, por razón de uno de los linderos de la finca, “que se alberga la duda de que la finca invada el dominio público o se encuentre afectada por la zona de servidumbre correspondiente a la citada carretera, lo que debe descartarse mediante la aportación de la correspondiente resolución expedida por el órgano administrativo competente a tal efecto”. Los párrafos transcritos aparecen recogidos en el apartado hechos de la calificación, pero después no son objeto del oportuno desarrollo en los fundamentos de Derecho, pues en los mismos no se indica: el tipo de servidumbre de uso público general de que se trata, la normativa de la que resulta dicha servidumbre, la normativa de la que resulte la exigencia concreta de una determinada resolución administrativa para inscribir la obra nueva, la Administración pública que sea competente para concederla. 2.–En concreto, de la nota de calificación no se desprende si se trata de las zonas de dominio público, de servidumbre o de afección, de la normativa estatal de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras (arts. 20 y ss.), con su Reglamento aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre (arts. 73 y ss.), o de la normativa autonómica de la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carretera de Andalucía (arts. 53 y ss.). La distinción es relevante, ya que ni la anchura del terreno afectado, ni el régimen jurídico del mismo, ni la Administración pública llamada al ejercicio de la competencia, son la misma en un caso que en otro. 3.–Con independencia de lo anterior, ninguna de las normas citadas en el apartado anterior exige acreditación alguna por parte de la Administración pública competente para obtener la inscripción de una obra nueva, en claro contraste con otras normas que así lo hacen, como es el caso del artículo 49.6 del Reglamento de Costas de 1989. De todos modos, la eventual inscripción nunca impediría una posible expropiación futura de los bienes existentes en la zona de servidumbre y en la comprendida hasta la línea límite de edificación, entendiéndose implícita la declaración de utilidad pública (art. 26 Ley 25/1988). 4.–Por último, de la descripción del solar resulta que su lindero norte es la carretera de Carboneras a Garrucha, pero la obra nueva que se declara linda por todos sus lados con resto de solar sin edificar, destinado a jardín y accesos. Ninguna razón hay para presumir que una edificación de más de veinte años de antigüedad se encuentra tan próxima a la carretera, que invada la zona de servidumbre... Torredembarra, a 26 de marzo de 2013».

IV

Manteniéndose el registrador en su calificación, remitió a esta Dirección General, con fecha 9 de abril de 2013, el escrito acreditativo de la interposición del recurso con la demás documentación complementaria aportada en unión del preceptivo informe.

Fundamentos de derecho

Vistos los artículos 9.3, 148.1.3.^a, 149.1.1.^a y 149.1.8.^a de la Constitución Española; 17.2, 20 y 51 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo; 45, 52 y siguientes, y 78 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; 24 y 25.2 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa; 1, 2, 5, 7, 17, 18, 19 y 20, disposición adicional segunda y disposición final cuarta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación; artículos 66.1.b), 66.2, 66.3 y 66.4, 68, 169, 176, 177, 181 a 185 y 186 a 190 y disposición adicional primera de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; artículo único de la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de Andalucía; 60 y 61 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana; 25, 26, 27

y 29, disposición adicional décima y disposición transitoria sexta de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo; 137, 242 a 256 y 307 y disposición transitoria quinta del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen de Suelo y Ordenación Urbana; artículos 27, 28, 28.3, 39, 42 a 53 y 85 del Real Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía; y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 22 de abril de 2005, 9 de enero de 2010, 24 de marzo, 11, 12, 14 y 25 de abril, 4 de mayo, 7 y 14 de junio, 12 de septiembre y 12 y 14 de noviembre de 2011, 17 de enero, 1, 2 y 5 de marzo, 8 y 24 de mayo, 18 (2.ª) y 29 (2.ª) de octubre, 12 de noviembre (2.ª) y 3 de diciembre de 2012 y 25 de febrero, 4 de marzo, 15 de abril (2.ª) y 4 de junio de 2013 (1.ª).

1. Con carácter previo al examen de la cuestión de fondo, es preciso contestar a la alegación que contiene el escrito de recurso en relación a la falta de fundamentación de la nota de calificación, reproche que basa en que no se indica en la misma la normativa sectorial concreta que imponga las autorizaciones o resoluciones administrativas que se exigen por el registrador, ni la Administración competente para su expedición. Si bien es cierto que la calificación habría podido ser más precisa en los extremos aludidos, las omisiones citadas no han impedido al recurrente el ejercicio de su derecho de impugnación. En este sentido, esta Dirección General ha declarado reiteradamente (Resoluciones de 21, 22 y 23 de febrero, 12, 14, 15, 16 y 28 de marzo, 1 de abril y 13 de octubre de 2005, 8 de mayo y 3 de diciembre de 2010, 28 de febrero, 22 de mayo y 20 de julio de 2012 y 27 de febrero de 2013) que aunque la argumentación en que se fundamenta la calificación negativa haya sido expresada de modo escueto, es suficiente para la tramitación del expediente si expresa suficientemente la razón que justifica dicha negativa de modo que el interesado ha podido alegar cuanto le ha convenido para su defensa, como lo demuestra en este caso el contenido del escrito de interposición del recurso.

2. Entrando en la cuestión de fondo planteada en el recurso, limitado a uno sólo de los defectos señalados en la nota de calificación, al que por tanto se circunscribe la presente resolución (cfr. art. 326 de la Ley Hipotecaria), se concreta en determinar si procede o no la inscripción de una escritura pública de declaración de obra nueva de edificación antigua, dándose la circunstancia de que dicha edificación se encuentra ubicada en una finca de cuya descripción resulta que linda por uno de sus lados con «carretera vieja de Carboneras a Garrucha», posibilidad de inscripción que el registrador niega al entender que para ello es necesario que previamente se aporte resolución administrativa expedida por el organismo competente que acredite que la finca no invade el dominio público y que no se encuentre afectada por zona de servidumbre relativa de la citada carretera. A la escritura calificada se incorpora una certificación expedida por arquitecto técnico, fechada el día 4 de febrero de 2013, en la que se describe la obra nueva declarada y se declara que su antigüedad es «de más de veinte años».

3. En relación con la necesidad de descartar mediante la oportuna resolución administrativa que la finca invada el dominio público, el defecto no puede ser confirmado. El artículo 20.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, según redacción dada por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, admite la posibilidad de inscribir construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que implique su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, regulando para ello un procedimiento especial. El citado artículo 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en su nueva redacción, establece en sus apartados a), b) y c) los trámites que han de cumplirse en la inscripción de estas obras nuevas. En particular, en su apartado a) se establecen los requisitos previos a la

inscripción, señalándose que en las escrituras de declaración de obra nueva se acompañará certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título, y, a tales efectos, el registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y, además, comprobará «que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general». Es esta última exigencia, introducida por la reforma operada por el citado Real Decreto-Ley 8/2011, la que da pie a la negativa del registrador, al albergar dudas sobre si tales circunstancias concurren o no en el caso de la finca sobre la que se declara la obra nueva que se pretende inscribir, dudas que surgen por razón de la colindancia de la finca con un bien de dominio público como es la «carretera vieja de Carboneras a Garrucha».

Sin embargo, como se ha anticipado, la calificación no puede ser confirmada en el extremo relativo a la exigencia de resolución administrativa destinada a acreditar que la finca no invade el dominio público. Como ha señalado este Centro Directivo en su reciente Resolución de 15 de abril de 2013, del apartado a) del artículo citado se deduce que basta que este extremo no resulte del historial de la finca, ni del propio título calificado, para que la inscripción pueda ser practicada. Y ello es lógico pues hay que recordar que ninguna dificultad existirá para que el registrador pueda apreciar por el contenido del propio Registro el carácter demanial del bien, especialmente teniendo en cuenta la obligación que tiene el Estado y demás Administraciones Públicas de inscribir sus bienes, así como todos los actos y contratos referidos a ellos susceptibles de inscripción, que impuso con carácter general, incluso respecto de los bienes demaniales, la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (*vid.* art. 36), dada la garantía que representa la protección registral para la integridad e indemnidad de los patrimonios públicos, y comprendiendo también los adquiridos con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, respecto de los cuales la disposición transitoria quinta de la misma estableció que «para el cumplimiento de la obligación de inscripción establecida en el artículo 36 de esta Ley respecto de los bienes demaniales de los que las Administraciones públicas sean actualmente titulares, éstas tendrán un plazo de cinco años, contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley».

Incluso en los casos de afectación presunta a que se refiere el artículo 66 número 2 de Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en especial el apartado a) relativo a «la utilización pública, notoria y continuada por la Administración General del Estado o sus organismos públicos de bienes y derechos de su titularidad para un servicio público o para un uso general», cabe su acreditación por resolución expresa, y por tanto su formal constancia registral, como se infiere del apartado 3 de dicho artículo 66, al prever un procedimiento formal para su regularización (*cfr.*, también, el 70 del Reglamento de la Ley, aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto). Esto mismo sucede, aún con mayor claridad, en el caso de las afectaciones implícitas en los casos de adscripción del bien a Organismos Públicos dependientes de la Administración General del Estado para su vinculación directa a un servicio de su competencia, o para el cumplimiento de sus fines propios (*cfr.* art. 73.1 de la Ley 33/2003) y en los casos de adquisición por expropiación forzosa, en los que la afectación del bien o derecho al uso general, al servicio público, o a fines y funciones de carácter público se entenderá implícita en la expropiación (*cfr.* art. 24.2).

Por ello, en el presente caso, la presunción de exactitud del Registro impide que inscrita una finca a favor de un particular pueda considerarse que la misma es de dominio público, especialmente al no existir ningún otro elemento o circunstancia (*v. gr.*, peticiones de inscripción de excesos de cabida, anotación preventiva de deslinde de bienes de dominio público, etc.) que permita entender desvirtuada aquella presunción *iuris tantum* derivada del principio de legitimación registral (*cfr.* arts. 1.3 y 38 de la Ley Hipotecaria).

4. Distinta es la suerte que debe correr el recurso interpuesto en cuanto al segundo extremo del defecto impugnado. El artículo 20.4.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, impone al registrador, como operación previa a la inscripción de la obra nueva de edificación antigua, que compruebe que el suelo sobre el que se asienta la edificación no está afectado por una servidumbre de uso público general. Como se ha indicado, el registrador entiende que esta circunstancia puede darse en el caso a que se refiere este recurso por razón de la colindancia de la finca con una carretera. Y ciertamente, tanto en la Ley 50/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras, como en Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, actualmente vigente (y también en la fecha en que la edificación fue construida, según su antigüedad acreditada por la certificación del técnico incorporada a la escritura), existen una serie de servidumbres y limitaciones del dominio que se proyectan sobre los predios contiguos a las carreteras que restringen, entre otros, los usos edificatorios permitidos en los mismos, en algunos casos mediante prohibiciones y en otros mediante la técnica fiscalizadora de la previa autorización administrativa.

En concreto, en la Ley 50/1974 se establecían, en relación con las carreteras, las siguientes zonas: zona de dominio público, zona de servidumbre y zona de afección. A la primera se refería el artículo 33 de la Ley disponiendo que «son de dominio público los terrenos ocupados por la carretera y sus elementos funcionales y una franja de terreno de tres metros de anchura a cada lado de la carretera». La zona de servidumbre de la carretera se extiende, según el artículo 34 de la Ley, sobre dos franjas de terreno a ambos lados de la misma, delimitadas interiormente por la zona de dominio público, y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación, a una distancia de ocho metros, medidos desde las citadas aristas. En esta zona de servidumbre, los titulares de los bienes y derechos afectados no pueden realizar otros usos que los que sean compatibles con la seguridad vial y están sujetos a la previa licencia del órgano de la Administración del que dependa la carretera. Por su parte, la zona de afección se proyecta sobre dos franjas de terreno a ambos lados de la carretera, delimitada interiormente por la zona de servidumbre y con una anchura de cincuenta metros en las carreteras de las redes nacionales, y de treinta metros en las restantes. Sobre esta zona no se permitían otras obras o instalaciones fijas o provisionales que aquellas que hubieran sido previamente autorizadas mediante licencia del órgano administrativo competente (cfr. art. 35). Además, la Ley de 1974 establecía en su artículo 37 la denominada «línea de edificación», desde la cual hasta la carretera quedaban prohibidas las obras de construcción, reconstrucción o ampliación de cualquier tipo de edificación, a excepción de las que resultaran imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las entonces (a la entrada en vigor de la Ley) existentes, las cuales debían ser debidamente autorizadas, y ello sin perjuicio de las limitaciones antes descritas. En las carreteras integradas en la red nacional esa «línea de edificación» se situaba a veinticinco metros de la arista exterior de la calzada, y en el resto de las carreteras a dieciocho metros.

Estas servidumbres y limitaciones legales del dominio de las fincas colindantes con las carreteras, no sólo se mantienen, sino que se amplían en la Ley 25/1988, de 29 de julio. En concreto, la zona de servidumbre de las carreteras estatales se proyecta sobre dos franjas de terreno de veinticinco metros de anchura en autopistas, autovías y vías rápidas, y de ocho metros en el resto de las carreteras. En esta zona «no podrán realizarse obras ni se permitirán más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad vial, previa autorización, en cualquier caso del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo» (cfr. art. 22). Por su parte, la zona de afección consistirá en dos franjas de terreno de cien metros en autopistas, autovías y vías rápidas, y de cincuenta en el resto de las carreteras, quedando igualmente sujetas cualquier tipo de obras en dicha zona a la previa autorización del citado Departamento (cfr. art. 23). Finalmente, la «línea límite de edificación», desde la cual hasta la carretera queda prohibida cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, con la misma excepción ya recogida en la Ley de 1974 en cuanto a la conservación de las ya existentes, se sitúa a cincuenta metros en las autopistas, autovías y vías rápidas y a veinticinco metros en las restantes, medidos desde la arista exterior de la calzada (cfr. art. 25).

Si de las leyes estatales pasamos a la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía, encontramos que el esquema legal que de protección del dominio público y de la seguridad viaria, y las correlativas limitaciones legales al dominio privado de las fincas colindantes es similar al contenido en las leyes estatales examinadas. Así su artículo 53 establece que se establecen para la protección de las carreteras cuatro zonas: de dominio público adyacente, de servidumbre legal, de afección y de no edificación. En concreto la anchura de la zona de servidumbre es de veinticinco metros en las vías de gran capacidad y de ocho en las vías convencionales, y en las fincas afectadas no se permiten otras construcciones o usos que los que sean compatibles con la seguridad vial y cuenten con la previa autorización administrativa de la Administración titular de la carretera (cfr. art. 54). La zona de afección se extiende sobre dos franjas de terreno de cincuenta o veinticinco metros de anchura, según se trate de vías de gran capacidad o de vías convencionales de la red autonómica, y de veinticinco metros en el resto de carreteras (cfr. art. 55), y en cuanto a la zona de no edificación las anchuras respectivas son de cien metros en las vías de gran capacidad, cincuenta en las convencionales de la red autonómica y veinticinco en el resto de carreteras (cfr. art. 56).

5. Como ha señalado la doctrina, en feliz expresión, las limitaciones públicas (procedentes del Derecho administrativo sectorial) deberían ser limitaciones publicadas, reforzando la eficacia y oponibilidad *erga omnes* que le atribuye su origen legal mediante la cognoscibilidad que genera su publicación tabular mediante su constancia en las concretas fincas afectadas, y en este sentido existe una corriente normativa de la que son exponentes el artículo 23 número 2 del Reglamento de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, en el que se prevé una anotación preventiva de incoación de expediente de deslinde con indicación y advertencia de que la finca puede quedar incluida total o parcialmente en la zona de servidumbre de protección, y la nueva redacción dada al artículo 5 número 2 del Reglamento Hipotecario en la reforma operada por el Real Decreto 1867/1998, 4 septiembre, por la que se derogó la redacción anterior que excluía de la publicidad registral las servidumbres legales de utilidad pública. De esta corriente normativa se hizo eco la Resolución de este Centro Directivo de 19 de septiembre de 1994, incluso antes de la citada reforma reglamentaria, al señalar que aquella exclusión «viene a ser una aplicación de una regla de exclusión, más general, la de los bienes de dominio público (cfr. art. 5.º, 1.º, Reglamento Hipotecario), y como esta regla más general, debe dejar paso a los nuevos criterios que resultan de múltiples disposiciones legales que, para dar seguridad a terceros y a los mismos intereses públicos, no cierran el Registro al dominio público cuando afecta a bienes que por naturaleza no son de dominio público ostensible», y como ejemplo de estos nuevos criterios cita el artículo 211 de la, entonces, vigente Ley del Régimen del Suelo de 1992 que aceptaba la inscripción de servidumbres previstas por el Derecho administrativo.

6. Pero es igualmente cierto que así como en el caso de los bienes de dominio público dicha corriente normativa terminó desembocando en un cambio total de paradigma, invirtiéndose la regla general, ahora enunciada en el artículo 36 de la Ley 33/2003 que impone un régimen de obligatoriedad general de la inscripción de todos los bienes de dominio público (recientísimamente reiterado en el preámbulo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas), por el contrario en el caso de las servidumbres legales la citada tendencia normativa no ha culminado, por el momento, del mismo modo, de suerte que tales servidumbres, entendidas como delimitaciones del contorno ordinario del derecho de dominio de las fincas afectadas más que como gravámenes singulares, siguen en su mayoría produciendo sus efectos como limitaciones legales del dominio sin necesidad de inscripción separada y especial (cfr. arts. 26.1 y 37.3 de la Ley Hipotecaria). Ciertamente, la publicidad registral de las limitaciones legales del dominio permitiría compatibilizar mejor la eficacia legal directa de la delimitación que respecto del contenido propio del dominio recayente sobre determinadas clases de bienes en razón de su propia naturaleza y de la función social que estén llamados a cumplir realiza el ordenamiento

jurídico, por un lado, y la necesidad de dotar de un régimen de publicidad o cognoscibilidad a tales limitaciones, y ello tanto si se entiende que las normas que regulan la propiedad sobre determinados géneros de bienes delimitan el contenido propio de diversas formas de propiedad, como si se considera que siendo ésta una institución única, se trata más bien de limitaciones que se imponen al propietario en función de la naturaleza, situación o función económica de los bienes. En el caso concreto que ahora interesa, la especificidad que define la naturaleza de los bienes afectados por las servidumbres impuestas por las leyes de carreteras y para su protección estriba en su «contigüidad» o «proximidad» respecto del dominio público que ocupan tales vías de comunicación. Y si bien es cierto que en los supuestos de mera «proximidad», esto es, cuando la finca situada en la zona afectada por la servidumbre colinde con otra finca de dominio privado medianera entre aquélla y la carretera, la situación del predio sirviente en cuanto tal quedará sometido a un régimen de opacidad registral, por el contrario, en los casos de contigüidad al demanio la propia mención registral de colindancia con el mismo da a conocer por sí misma la sumisión de la finca de que se trate a la servidumbre legal. Y por ello precisamente, y a fin de evitar perjuicios a terceros de buena fe que confiados en los pronunciamientos del Registro pudieran adquirir edificaciones en situación de ilegalidad, la Ley de Suelo, tras su última modificación legal, impone un nuevo control preventivo, impidiendo la inscripción de las declaraciones de obra nueva antigua cuando la comprobación por el registrador sobre la no contradicción con las limitaciones derivadas de las servidumbres legales no obtenga un resultado positivo.

7. En este sentido, y al margen de consideraciones de *lege ferenda*, lo cierto es que cuando el artículo 20.4.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, impone al registrador, como operación previa a la inscripción de la obra nueva de edificación antigua, que compruebe que el suelo sobre el que se asienta la edificación no está afectado por una servidumbre de uso público general, no puede interpretarse en el sentido de que verifique que dicha servidumbre no conste en los asientos del Registro, pues dicha constancia no está contemplada de forma expresa ni con carácter general y obligatorio, y tampoco que tal afectación no resulte del título, pues una norma que tiene un marcado carácter de control preventivo no puede descansar en su efectividad práctica exclusivamente en la cooperación activa del propio destinatario de la norma como interesado en la inscripción. Por tanto, al margen de la posibilidad de que tales limitaciones legales derivadas de la legislación administrativa sectorial puedan constar en el Registro a través de las bases gráficas a que se refiere el último párrafo del artículo 9.1 de la Ley Hipotecaria, en su redacción dada por la disposición adicional 28.ª de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, en la que podrá constar incorporada la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente a la finca, la posible afectación a las correspondientes servidumbres legales podrá ser advertida por el registrador en los casos de colindancia con bienes de dominio público, como en el caso examinado de las carreteras, en que legalmente la propia contigüidad entre el bien demanial y las fincas limítrofes generen la servidumbre por el ministerio de la ley. Y en este sentido la actuación impuesta al registrador de «comprobación» de que el suelo sobre el que se declara la edificación antigua no está afectada por una servidumbre que limite el uso edificatorio o el *ius aedificandi* del titular de la finca debe traducirse, como ha sucedido en el caso ahora debatido, en una suspensión de la inscripción hasta tanto se acredite la correspondiente autorización administrativa o la innecesariedad de la misma por ubicarse la concreta edificación fuera de la zona afectada por la servidumbre o limitación del dominio.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso parcialmente y confirmar la calificación registral también en parte, en los términos que resultan de los fundamentos de Derecho anteriores.

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, 11 de junio de 2013.–El Director General de los Registros y del Notariado, Joaquín José Rodríguez Hernández.