

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

**11316** *Resolución de 10 de agosto de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad de Coria, por la que suspende la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva.*

En el recurso interpuesto por el notario autorizante, don Andrés Diego Pacheco, contra la calificación del registrador de la propiedad de Coria, don Alfonso López Villarroel, por la que suspende la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva.

#### Hechos

I

Se presenta con fecha 7 de febrero de 2020, escritura autorizada por el Notario de Coria don Andrés Diego Pacheco el día 21 de enero de 2020, número protocolo 94, que causó el asiento 1725 del Diario 66.

La obra se declara sobre la finca registral 4328 de Coria, cuya naturaleza jurídica, según el título es rústica, situada al sitio (...), en la margen izquierda del río (...), con una casa y dos pozos y una cabida de dos hectáreas y cincuenta y cinco áreas, linda por el norte con (...), sur con tierras de herederos de don L., este, (...), y oeste, Carretera (...)

A la escritura se incorporan dos certificaciones catastrales, figurando el mismo titular, una de urbana, donde consta que el inmueble se sitúa al sitio (...), siendo la parcela 155 del polígono 17, con una superficie de 27.090 m<sup>2</sup>, superficie construida de 281 m<sup>2</sup> y año de construcción el del año 2.000, correspondiendo 110 m<sup>2</sup> a vivienda.

En la segunda certificación catastral de rústica consta igualmente que el inmueble se sitúa al sitio (...), siendo la parcela 155 del polígono 17, con una superficie de 27.090 m<sup>2</sup>, superficie construida de 127 m<sup>2</sup> y año de construcción el del año 1.950, correspondiendo a construcciones de uso agrario.

Según la certificación catastral la parcela linda por el oeste con la parcela 9022 correspondiente a la Carretera (...)

Se incorpora asimismo licencia de obras aprobada por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Coria el 17 de enero de 2000, aunque el certificado municipal es de 30 de diciembre de 1999, donde consta que se legaliza la obra nueva radicada en la carretera Puente (...), siendo el promotor la misma persona.

Se incorpora también certificado descriptivo expedido por el mismo arquitecto que figura en la licencia donde identifica el emplazamiento de la finca a la que se refiere la licencia como Carretera (...), al sitio de (...) conocido también como del (...), y certifica que se ha legalizado la vivienda existente en la finca registral «6.715», describiendo la misma como terminada, siendo su superficie construida total de 283,95 m<sup>2</sup>, expidiendo el certificado a los efectos del RD 1093/1997, de 4 de julio. Junto al certificado descriptivo se acompaña otro de final de obra firmado por el mismo técnico de fecha 30 de agosto del 2000, con visado colegial, donde consta que la obra ha sido terminada según el proyecto aprobado.

Finalmente se incorpora también cédula de habitabilidad de fecha 29 de junio de 2006 correspondiente a la vivienda unifamiliar situada en la carretera (...)

## II

Con fecha dos de marzo del año dos mil veinte se califica negativamente el documento por los siguientes: «Hechos: con fecha 7 de febrero de 2020, a las diez horas y quince minutos, se presenta en el Registro copia autorizada de escritura de obra nueva, autorizada el día veintiuno de enero de este año, por el notario de Coria, don Juan Manuel Ángel Ávila, con el número 94 de su protocolo, y que causa el asiento 1725 del diario 66.examinada la documentación presentada se acuerda la suspensión de la inscripción solicitada en base a los siguientes Fundamentos de derecho: no se acredita que la registral 4328 de Coria no se encuentra situada en zona de especial protección ambiental, necesario para la inscripción de una obra nueva en suelo rústico. No se identifica, mediante las coordenadas de referenciación geográfica, la porción de suelo ocupada por la obra. Arts. 18 LH, 98 R.H., 179 lotus y 202 L. H. teniendo los defectos señalados el carácter de subsanables, procede la suspensión de la inscripción solicitada, no habiéndose tomado anotación preventiva de suspensión al no haber sido solicitada. Coria, a 2 de marzo de 2020. El registrador. Fdo. don Alfonso López Villarroel».

## III

Con fecha de 15 de junio de 2020, el notario autorizante don Andrés Diego Pacheco, interpone recurso con los siguientes fundamentos: «A) Hechos.–1.–Calificación Recurrída.–Es la calificación de fecha dos de marzo de dos mil veinte (notificada por fax en fecha doce de marzo de dos mil veinte) del señor Registrador de la Propiedad de Coria, Don Alfonso López Villarroel, de la escritura autorizada por el recurrente (no por Don Juan-Manuel Ángel Ávila, notario que fue de Coria hace más de diez años, que consta como autorizante por error), el día veintiuno de enero de dos mil veinte, número 94 de protocolo, de declaración de obra nueva.

2. Extremos que se recurren.–Se recurre solo el primer defecto.

Se trata de dilucidar si, dada la naturaleza de la obra nueva, es decir, con proyecto, licencia, certificado final de obra y cédula de habitabilidad, es necesario acreditar si el suelo es de especial protección para practicar la inscripción.

En efecto, pareciera que el señor registrador hubiese interpretado que la declaración de obra nueva que nos ocupa se hiciese al amparo de lo dispuesto en el artículo 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, por el que se regula el acceso al registro de la propiedad de las declaraciones de obra nueva en las que hayan transcurrido los plazos de prescripción, por las que ya no procede adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición. Si fuera este el caso, sería de aplicación el artículo 179.2 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, por los que la protección de la legalidad urbanística en los espacios naturales protegidos no está sujeta a plazo alguno y, por tanto, el ayuntamiento, como administración competente, tendría que acreditar que el carácter del suelo sobre el que se declara la edificación no es espacio protegido.

Sin embargo, el hecho de que hayan transcurrido más de veinte años desde la obtención de la licencia de obra, más de diecinueve desde el certificado final de obra expedido por el técnico competente y casi catorce desde la obtención de la cédula de habitabilidad expedida por el ayuntamiento, no implica que la regulación aplicable sea la establecida en el artículo 28.4 del texto refundido de la ley del suelo, sino que es la del artículo 28.1 del mismo texto legal, ya que existe autorización administrativa (licencia de obra), certificación expedida por el técnico competente acreditativa de que la descripción de la obra se ajusta al proyecto para el cual se obtuvo esa licencia, certificación acreditativa de la finalización de la obra con esa descripción, así como certificación administrativa que garantiza que la edificación reúne los requisitos para su uso previsto (cédula de habitabilidad).

A mayor abundamiento, aún cuando fuese de aplicación la regulación citada por el señor registrador, es evidente que no existiría obstáculo alguno para la inscripción de la declaración de obra nueva ya que, si bien expresamente no se indica que no sea un espacio especialmente protegido, la propia administración competente ha expedido una licencia de obra y una cédula de habitabilidad relativa a la edificación cuya obra nueva se declara, por lo que está claro que se ajusta escrupulosamente a la legislación vigente. B) Fundamentos de Derecho.—Mis afirmaciones son apoyadas por las normas citadas. C) Solicitud.—Solicito a V.E. que admita este recurso y sea estimado. En Coria, a quince de junio de dos mil veinte.»

#### IV

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

#### Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 28 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; artículo único de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura y Decreto 76/1998, de 2 de junio, que la desarrolla; art. 26.1.2 b) y 79.1.b) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre; art. 179 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 29 de febrero y 23 de julio de 2012, 21 de marzo de 2013, 2 de abril de 2014, 25 de marzo de 2015, 3 de abril y 6 de noviembre de 2017 y 11 de abril de 2018.

1. En el presente expediente se cuestiona la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva terminada en el año 2000 según se acredita con certificado técnico, y a la que se incorpora licencia municipal de obras y cédula de habitabilidad.

El único defecto recurrido por el que se suspende la inscripción es que «no se acredita que la registral 4328 de Coria no se encuentra situada en zona de especial protección ambiental, necesario para la inscripción de una obra nueva en suelo rústico», citando como fundamentos los arts. 18 LH, 98 RH, 179 LOTUS y 202 LH.

El notario recurrente, como se expone en los antecedentes, alega que si bien expresamente no se indica que no sea un espacio especialmente protegido, la propia Administración competente ha expedido una licencia de obra y una cédula de habitabilidad relativa a la edificación cuya obra nueva se declara.

2. En primer lugar, debe recordarse que como tiene declarado el Tribunal Supremo, Sala Tercera, en Sentencia de 22 de mayo de 2000, el objeto del recurso contra la calificación negativa del registrador no es el asiento registral sino el propio acto de calificación de dicho funcionario, de manera que se trata de declarar si esa calificación fue o no ajustada a Derecho. El hecho de que sea el acto de calificación el que constituye el objeto del recurso tiene importantes consecuencias, entre ellas que, por imperativo del artículo 326 de la Ley Hipotecaria, el recurso debe recaer exclusivamente sobre las cuestiones que se relacionen directa e inmediatamente con la calificación del registrador, pues, de no ser así, y estimarse otros defectos no incluidos en la misma supondría indefensión para el recurrente (vid., entre otras muchas, las Resoluciones de 24 de marzo de 2004, 13 de diciembre de 2010 y 6 de noviembre de 2017 o 11 de abril de 2018).

Por igual razonamiento es también doctrina de esta Dirección General que el informe es un trámite en el que el registrador puede profundizar sobre los argumentos utilizados para determinar los defectos señalados en su nota de calificación, pero en el que en ningún caso se pueden añadir nuevos defectos, ya que sólo si el recurrente conoce en el momento inicial todos los defectos que impiden la inscripción del título según la opinión

del registrador, podrá defenderse eficazmente, argumentando jurídicamente acerca de la posibilidad de tal inscripción. Por ello estas cuestiones no pueden abordarse en el recurso (cfr. artículos 326 y 327 de la Ley Hipotecaria y Resoluciones de 29 de febrero de 2012 y 17 de febrero y 3 de abril de 2017).

Hechas las anteriores precisiones sobre el objeto del recurso, es la calificación tal y como ha sido formulada en el presente caso la que debe ser objeto de análisis.

En concreto, el objeto del presente expediente se limita a determinar si como advierte el registrador en su nota, resulta exigible en este caso acreditar que la finca no se encuentra situada en zona de especial protección ambiental, como requisito necesario para la inscripción de una obra nueva en suelo rústico en el ámbito de la legislación extremeña.

3. Como recuerda la Resolución de 25 de marzo de 2015, el problema de determinar el alcance temporal de las normas aplicables en la inscripción registral de la escritura de declaración de obra nueva, a partir de la vigencia de la Ley 8/1990, de 25 de julio (con dos correcciones de errores en sendos boletines oficiales del Estado del mismo año), fue tratado en varias ocasiones por este Centro Directivo –cfr. Resoluciones de 1 de diciembre de 1998, 9 de octubre de 2000 y 3 de octubre de 2002–. Más recientemente, tras varias reformas normativas, han sido varias las Resoluciones que han tratado de perfilar una doctrina uniforme en la aplicación temporal de los requisitos de acceso registral de edificaciones –cfr. Resoluciones de 21 de enero y 1 de marzo de 2012–, declarando de esta forma que: «(...) las sucesivas redacciones legales en la materia (Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico; texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio; Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones; Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y texto refundido de dicha Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), serán de aplicación a los documentos otorgados durante sus respectivos períodos de vigencia, aunque las correspondientes obras se hayan ejecutado en un momento anterior. Ahora bien tratándose de escrituras autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de una determina norma de protección de legalidad urbanística pero presentadas en el Registro de la Propiedad durante su vigencia, debe exigir el registrador su aplicación, pues el objeto de su calificación se extiende a los requisitos exigidos para la inscripción».

En este sentido cabe citar la Resolución de 23 de julio de 2012, reiterada por las Resoluciones de 21 de marzo de 2013 y 2 de abril de 2014, que al diferenciar entre normas de naturaleza material o sustantiva y las de carácter procedimental o adjetivas, declara: «(...) cuando, se plantean problemas de derecho intertemporal o transitorio –a la hora de fijar las reglas y requisitos procedimentales que hay que cumplir para practicar el asiento– procede atenderse por analogía –a falta de norma explícita en las leyes especiales, que disponga otra cosa– al principio que con toda claridad resulta de la disposición transitoria cuarta del Código Civil, en cuya virtud los derechos nacidos y no ejercitados (en este caso, no inscritos) ciertamente subsisten con la extensión y en los términos que les reconoce la legislación precedente; pero han de sujetarse para hacerlos valer (en éste, para inscribirlos) al procedimiento dispuesto en la legislación vigente (que lo regula) en el momento en que el asiento se solicite».

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

Es decir, partiendo de la distinción entre normas procedimentales y materiales, la norma registral aplicable siempre será la vigente al tiempo de la presentación en el

registro, mientras que los requisitos sustantivos (libro edificio, eficiencia energética, norma urbanística) a que se refiere dicha norma registral, serán aplicables o no, en función del régimen transitorio de cada norma material.

4. Aplicando esta doctrina al caso de este expediente en el que por escritura de 21 de enero de 2020, presentada el 7 de febrero, se declara una obra terminada en el año 2000 con licencia de obras del mismo año, según certificado técnico, procede afirmar la aplicabilidad del artículo 28 de la Ley de suelo estatal en su redacción actual como norma de carácter registral que permite determinar los requisitos de inscripción de la obra, sin perjuicio del régimen transitorio al que se someta cada uno de los requisitos sustantivos por ella requeridos de acuerdo, a su vez, con la respectiva norma material que los regule.

En el caso de este recurso, el único requisito sustantivo que se discute, a tenor de la nota de calificación, es la acreditación de la naturaleza del suelo de especial protección con cita del art. 179 de la actual Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, que entró en vigor el 27 de junio de 2019, precepto referido a la imprescriptibilidad de las obras realizadas en terrenos declarados espacio natural protegido y en los pertenecientes a la Red Natura 2000, entre otros.

El registrador en trámite de informe trata de extender la motivación de su nota argumentando que si el plazo de antigüedad de la vivienda es superior a 6 años, el suelo donde se ubica rústico y falta la calificación rústica previa a la licencia exigida por la legislación extremeña –actual art. 68.3–, hace que la autorización administrativa necesaria que requiere el 28.1 sea el certificado requerido en el defecto que se discute.

5. Atendiendo a los hechos y normativa de referencia no puede compartirse el planteamiento del registrador.

Éste parece partir de la base que la actual norma extremeña –cfr. art. 69– impone que la obtención de la calificación administrativa de rústica es un requisito indispensable previo a la licencia o comunicación municipal procedente, y que la competencia para otorgar la calificación rústica corresponde a la Junta de Extremadura en casos como que se trate de construcción en suelo rústico protegido o restringido. Dicha calificación rústica es además un acto administrativo de carácter constitutivo y excepcional, de naturaleza no autorizatoria.

Sin embargo, en el caso del presente expediente se trata de un obra terminada en el año 2000 y conforme a la licencia municipal del mismo año, según el certificado técnico, hechos no discutidos en la nota de calificación, por lo que la construcción se hubo de realizar y autorizar atendiendo a la legislación urbanística vigente en tal momento, y en particular, la ley material entonces aplicable en Extremadura, que es la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura y Decreto 76/1998, de 2 de junio, que la desarrolla, ambos derogados por la posterior Ley 15/2001, de 14 de diciembre.

La mencionada Ley de 23 de diciembre 1997, al igual que otras normas autonómicas, se limitó a declarar que el régimen jurídico-urbanístico de la propiedad del suelo y la regulación de la actividad administrativa en materia de urbanismo en Extremadura se regirá por lo dispuesto en la legislación básica estatal y por el contenido de los preceptos que cita del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Por ello, no fue hasta la Ley 15/2001, de 14 de diciembre del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura –art. 26.1.2 b)– cuando se impuso la calificación urbanística como requisito administrativo de la construcción en suelo no urbanizable en los siguientes términos: «b) La calificación urbanística es previa a la licencia municipal y su establecimiento corresponde a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística para la legitimación de todos los actos previstos en el apartado 2 del artículo 18 que pretendan ejecutarse en suelo no urbanizable protegido de cualquier Municipio y común en Municipios de menos de 20.000 habitantes de derecho. En los restantes supuestos la calificación urbanística corresponde a los Municipios, que se

pronunciarán sobre ella en el procedimiento de otorgamiento de licencia y con motivo de la resolución del mismo.»

Como señala su disposición transitoria primera, desde la entrada en vigor de esta Ley serán de aplicación inmediata y directa sus disposiciones relativas a las condiciones y los requisitos de los actos de aprovechamiento y uso del suelo no urbanizable, así como a la preceptividad de la calificación urbanística previa de los terrenos correspondientes. No obstante, durante los dos primeros años de vigencia de esta Ley, pudieron otorgarse licencias: «a) Para la edificación en terrenos en que la misma esté permitida por el planeamiento de ordenación urbanística en vigor, aún cuando dichos terrenos no reúnan las dimensiones y características exigidas para integrar unidades rústicas aptas para la edificación, siempre que el solicitante acredite fehacientemente la realización de gastos necesarios para dicho fin edificatorio con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley y la imposibilidad real de conseguir una superficie que cumpla las dimensiones de la unidad rústica apta para la edificación (...).

Es decir, como no podía ser de otro modo, con fundamento en un elemental principio de seguridad jurídica, la nueva normativa no puede afectar por sí a la validez de los actos administrativos ya otorgados conforme a la legislación anterior, pues la licencia debe otorgarse conforme al planeamiento y a la legislación urbanística vigente en tal momento, y no a la que en un futuro pudiera existir, como ha señalado la jurisprudencia – cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1989, de 29 de enero de 2018, y Sentencia de 17 de mayo de 2018, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura–, sin perjuicio de los efectos que pueda tener la nueva norma sobre la situación urbanística de la edificación –art. 79.1.b) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre–.

Por lo que a efectos registrales no pueden exigirse requisitos impuestos por una norma urbanística posterior a una edificación terminada conforme a una licencia ya otorgada con anterioridad a la vigencia de aquella, sin perjuicio de la situación urbanística que presente en la actualidad como consecuencia del planeamiento en vigor, de naturaleza cambiante y que podrá tener reflejo en el Registro de la Propiedad al amparo de lo dispuesto en el artículo 65 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Por tanto, en el presente supuesto se cumple el requisito exigido por el vigente artículo 28.1 de la Ley de suelo estatal de acreditar el acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, que en este caso lo constituye la licencia municipal incorporada de fecha 17 de enero de 2000, requerida para toda obra de nueva planta según el art. 242.2 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, norma urbanística aplicable al tiempo de su realización conforme al artículo único de la Ley de 23 de diciembre 1997, vigente hasta el 23 de enero de 2002.

Dicha licencia es la intervención administrativa exigible conforme a la norma registral del apartado primero del art. 28, sin que proceda en este caso, en particular, la acreditación de no tratarse de un suelo de especial protección, que podría haber tenido relevancia en el caso de invocarse el apartado cuarto del art. 28, previsto para edificaciones realizadas sin acreditar licencia o contra la misma, mas no es lo que ocurre en el presente supuesto, a tenor de la licencia incorporada y el certificado técnico complementario.

Por lo que en el caso del presente expediente, el único defecto recurrido, tal y como se ha planteado en la nota de calificación no puede ser confirmado, sin que proceda hacer pronunciamiento alguno respecto a otras cuestiones ajenas a la misma, aunque se hayan planteado en trámite de informe del registrador.

Esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar 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, 10 de agosto de 2020.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.