

## III. OTRAS DISPOSICIONES

### MINISTERIO DE JUSTICIA

**23601** *Resolución de 31 de octubre de 2023, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la negativa de la registradora de la propiedad de Vigo n.º 3 a inscribir una certificación de un acta de adjudicación de un procedimiento de apremio administrativo.*

En el recurso interpuesto por don C. P. R., en nombre y representación de «Back General Services, SAU», contra la negativa de la registradora de la Propiedad de Vigo número 3, doña María Purificación Geijo Barrientos, a inscribir una certificación de un acta de adjudicación de un procedimiento de apremio administrativo.

#### Hechos

I

Por la Agencia Tributaria de Galicia se incoó expediente de apremio contra don A. M. L., que se tramitó con el número de expediente 0001049. Por resolución de fecha 15 de enero de 2018 de la directora de la Agencia Tributaria de Galicia, se acordó la celebración de la subasta del bien embargado el día 11 de abril de 2018. Celebrada la subasta, la Mesa de Subasta adjudicó la parcela objeto de embargo a la mejor postora, que fue doña R. M. R. A., por un importe de 22.841 euros. Realizada la adjudicación de la finca a doña R. M. R. A., dado que la finca adjudicada tenía la condición de rústica y presentaba una extensión inferior a una hectárea, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 bis, e), del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, y en el artículo 1523 del Código Civil, se suspendieron los efectos de la adjudicación efectuada y se les notificó la adjudicación a los colindantes registrales por si querían hacer uso del derecho de retracto. Dentro del plazo legalmente establecido, la mercantil «Back General Services, SAU» hizo uso del derecho de retracto y adquirió la finca.

El día 17 de noviembre de 2020, se calificaron negativamente los títulos a los que se referían los apartados anteriores por los defectos que se hicieron constar en su correspondiente nota de calificación. La nota de calificación indicaba que estos hechos habían sido objeto de recurso ante la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, la cual resolvió en su Resolución de 10 de marzo de 2021 (2.ª) «desestimar parcialmente el recurso, únicamente en cuanto al rechazo del retracto por no tratarse de una finca rústica, y estimarlo respecto de las restantes objeciones, en los términos que resultan de los anteriores fundamentos jurídicos».

Con posterioridad a la Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública a la que se refiere el apartado anterior, se expidió certificación por el secretario de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Vigo, resultante de la solicitud de situación urbanística de la parcela identificada con la referencia catastral «54057A15300175».

En esta certificación constaba que los terrenos objeto del expediente estaban clasificados por el Plan General de Ordenación Urbana vigente como suelo urbanizable no programado dentro de un núcleo de nueva creación e incluidos en el Programa de Actuación Urbanística PAU 2, el cual no ha tenido desarrollo posterior. En esta certificación también constaba que debía tenerse en cuenta el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, que establece: «(...) 2. El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley y no adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a la misma, conforme a las siguientes reglas: (...) Al suelo

urbanizable no delimitado, apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico, se le aplicará lo dispuesto en la presente ley para el suelo rústico (...)».

## II

Presentada la citada certificación en el Registro de la Propiedad de Vigo número 3, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Calificados la Certificación del Acta de Subasta y el Mandamiento de Cancelación de Cargas Posteriores resultantes del procedimiento administrativo de apremio, expediente "0001049", sustanciado ante la Agencia Tributaria de Galicia, Zona de Recaudación de Vigo, presentados en este Registro de la Propiedad bajo los asientos números 1037 y 1038, del Diario 99, así como los demás datos obrantes en este Registro de la Propiedad, se acuerda calificación negativa en base a los siguientes:

### Hechos:

1) Ante la Agencia Tributaria de Galicia, Zona de Recaudación de Vigo, se ha sustanciado expediente administrativo de apremio contra don A. M. L., bajo el número de expediente "0001049".

2) Tal y como resulta de la titulación presentada, "Por resolución de la Directora de la Atriga de fecha 15 de enero de 2018, se acordó la celebración de la subasta el día 11 de abril de 2018...; con fecha 16 de marzo de 2018, fue notificada, al deudor, la providencia de subasta. Según acta del trámite de venta mediante gestión y adjudicación directa de fecha 13 de septiembre de 2018; los componentes de la mesa de subasta acuerdan adjudicar este lote, según lo establecido en el artículo 1523 del Código Civil, a la mercantil Back General Services SA en la cantidad de 22.841,00 euros. Con fecha 29 de octubre de 2018, por el adjudicatario, se completó el pago de precio del remate, haciendo entrega de la cantidad de 22.841,00 euros".

3) Se ha aportado al presente procedimiento registral, el documento titulado "anexo complementario de la certificación del acta de adjudicación de fecha 21 de noviembre de 2018, relativa al lote 4 de la subasta celebrada el 11 de abril de 2018".

4) En el título al que se refieren los apartados anteriores consta que "dado que la finca adjudicada era rústica y con una extensión inferior a una hectárea, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 104 bis, e), del R.G.R. y en el artículo 1523 del Código Civil, se le notificó a los colindantes la adjudicación realizada"; y que, "dentro del plazo legalmente establecido de nueve días, la mercantil Back General Services, SA ejercitó su derecho de adquisición preferente sobre la finca indicada, como así consta en la certificación del acta de 21 de noviembre de 2018".

5) El 17 de noviembre de 2020, se han calificado negativamente los títulos a los que se refieren los apartados anteriores por los defectos que se han hecho constar en la correspondiente nota de calificación.

6) La nota de calificación indica en el apartado anterior de estos hechos ha sido objeto de recurso ante la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública la cual ha resuelto en su resolución de 10 de marzo de 2021 "desestimar parcialmente el recurso, únicamente en cuanto al rechazo del retracto por no tratarse de una finca rústica, y estimarlo respecto de las restantes objeciones, en los términos que resultan de los anteriores fundamentos jurídicos".

7) Con posterioridad a la resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública a la que se refiere el apartado anterior, se ha entregado en este Registro de la Propiedad certificación expedida por el Secretario de la Gerencia Municipal de Urbanismo, del Excelentísimo Ayuntamiento de Vigo, resultante de la solicitud de situación urbanística de la parcela identificada con la referencia catastral "54057A15300175". En esta certificación consta que los terrenos objeto del expediente están clasificados por el Plan General vigente como suelo urbanizable no programado dentro del núcleo de nueva creación (...) e incluidos en el Programa de Actuación

Urbanística PAU 2, el cual no ha tenido desarrollo posterior. En esta certificación también consta que debe tenerse en cuenta el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia, que establece: “El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley y no adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a la misma, conforme a las siguientes reglas: (...) Al suelo urbanizable no delimitado (programado\*), apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico, se le aplicará lo dispuesto en la presente ley para el suelo rústico (...)”.

#### Fundamentos de Derecho:

En nuestro Derecho las limitaciones al dominio son excepciones a la regla general, ya que la propiedad es naturalmente libre, por lo tanto, limitaciones como los derechos de adquisición preferente que se puedan ejercer son, como se ha indicado, excepcionales, y como toda excepción, debe ser interpretada de forma restrictiva, tal y como así resulta de la regla general resultante de la aplicación del artículo 4 del Código Civil, que establece: “procederá la aplicación analógica de las normas cuando estas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón. Las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas. Las disposiciones de este Código se aplicarán como supletorias en las materias regidas por otras leyes”. Dentro de las limitaciones legales al dominio se incluyen los retractos legales entre los cuales se encuentra el conocido como retracto de colindantes, previsto en el artículo 1523 del citado texto legal, y cuya redacción es la que sigue: “También tendrán el derecho de retracto los propietarios de las tierras colindantes cuando se trate de la venta de una finca rústica cuya cabida no exceda de una hectárea. El derecho a que se refiere el párrafo anterior no es aplicable a las tierras colindantes que estuvieren separadas por arroyos, acequias, barrancos, caminos y otras servidumbres aparentes en provecho de otras fincas. Si dos o más colindantes usan del retracto al mismo tiempo será preferido el que de ellos sea dueño de la tierra colindante de menor cabida; y si las dos la tuvieran igual, el que primero lo solicite”. Para que pueda llevarse a cabo el ejercicio del citado retracto legal de colindantes se hace indispensable cumplir los requisitos que el transcrito artículo exige; así, el eje fundamental de su aplicación pivota sobre la naturaleza de la finca. En la descripción de la finca adjudicada contenida en la certificación del acta de subasta consta el carácter rústico de la misma, así como dos referencias catastrales referidas a la parte rústica y a la parte urbana, y sin que los títulos inscribibles se hayan acompañado de las correspondientes certificaciones catastrales descriptivas y gráficas, y sin que conste en el historial registral de la finca 50.181 atribuida referencia catastral alguna, figurando en su historial registral la naturaleza rústica de la finca. Consultada la base de datos catastral con las citadas referencias catastrales que constan en el título inscribible, se ha observado que la parcela catastral de referencia (que cuenta con una superficie gráfica de 1.188 metros cuadrados) tiene atribuida una parte rústica de 1.110 metros cuadrados y una parte urbana sobre la que consta un almacén de 78 metros cuadrados.

Por otra parte, cabe atender a los apartados 1, 2 y 3, del artículo 7 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario de 5 de marzo de 2004, de los que resulta que “1. El carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza de su suelo. 2. Se entiende por suelo de naturaleza urbana: a) El clasificado o definido por el planeamiento urbanístico como urbano, urbanizado o equivalente. b) Los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística aprobados prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que se incluyan en sectores o ámbitos espaciales delimitados y se hayan establecido para ellos las determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, de acuerdo con la legislación urbanística aplicable. c) El integrado de forma efectiva en la trama de dotaciones y servicios propios de los núcleos

de población. d) El ocupado por los núcleos o asentamientos de población aislados, en su caso, del núcleo principal, cualquiera que sea el hábitat en el que se localicen y con independencia del grado de concentración de las edificaciones. e) El suelo ya transformado por contar con los servicios urbanos establecidos por la legislación urbanística o, en su defecto, por disponer de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica. f) El que esté consolidado por la edificación, en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística. Se exceptúa de la consideración de suelo de naturaleza urbana el que integre los bienes inmuebles de características especiales. 3. Se entiende por suelo de naturaleza rústica aquel que no sea de naturaleza urbana conforme a lo dispuesto en el apartado anterior, ni esté integrado en un bien inmueble de características especiales". Además, hay que atender a la doctrina sentada en materia de retracto de colindantes por el Tribunal Supremo; así, de la STS 107/2010, de 26 de febrero, se extraen los parámetros para considerar a una finca como rústica, atendiendo a extremos tales como su emplazamiento en el campo, el aprovechamiento o destino (explotación agrícola, pecuaria o forestal, de las rústicas, frente a vivienda industria o comercio, de las urbanas) y la preponderancia de alguno de los elementos cuando ambos confluyen en el mismo predio, atendiendo, en su caso, al carácter accesorio y principal de los mismos. La finalidad del derecho de retracto de colindantes es, tal y como resulta de la Exposición de Motivos del Código Civil, establecer "un remedio a la división excesiva de la propiedad territorial", lo que ha sido sostenido y complementado por el Tribunal Supremo, en Sentencias como la de 29 de mayo de 2009, de la que resulta que la finalidad del retracto de colindantes es facilitar remedio a la división excesiva de la propiedad territorial rústica, prevaleciendo el interés de la agricultura. Además, es obligado añadir que el carácter rústico de la finca debe predicarse tanto respecto de la que es objeto del derecho de retracto, como de la finca colindante cuya titularidad debe ostentar el retrayente, así como que la finca objeto de retracción debe destinarse a la actividad agraria. Debe atenderse, en relación a lo que se acaba de exponer, al contenido de la sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos de 18 de diciembre de 2018, sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia de 11 de octubre de 2017, sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 2010, sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de 26 de febrero de 2014 o sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia de 19 de junio de 2017.

Teniendo presente lo que se acaba de exponer, y siendo especialmente destacable que en la certificación a la que se refiere el apartado 7 de los hechos consta que la parcela de referencia tiene la clasificación urbanística de suelo urbanizable no programado, debe atenderse a las clases de suelo que se regulan en la normativa gallega. En este orden de cosas la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, establece en su artículo 15, relativo a la clasificación del suelo, lo siguiente: "Los planes generales de ordenación y los planes básicos municipales habrán de clasificar el territorio municipal en todos o algunos de los siguientes tipos de suelo: urbano, de núcleo rural, urbanizable y rústico". Por lo tanto, la ley gallega diferencia entre el suelo urbanizable (diferenciando dentro de este último entre el programado y no programado) y el suelo rústico. Se recuerda que, para poder ejercitar el derecho de retracto de colindantes, tal y como ha sostenido nuestro Tribunal Supremo, se exige que la finca retraída sea rústica, sin que por lo tanto sea admisible que el suelo esté incluido en otra clasificación, y esto último debido a la finalidad del propio retracto de colindantes, es decir, aumentar las superficies de terreno para el mejor desarrollo de la actividad agrícola limitada por el minifundismo. En el caso que nos ocupa, a pesar de que por aplicación de la Disposición Transitoria Primera, en su apartado 2, de la Ley del Suelo de Galicia de 10 de febrero de 2016, al suelo urbanizable no programado se le aplique lo establecido en la citada ley para el suelo rústico, esto no produce que el citado suelo urbanizable no programado cambie de clase y se convierta en rústico, sino que continuará siendo urbanizable, pero de forma transitoria, se le aplicará el citado régimen, por lo que, no pudiendo sostenerse que la finca sea rústica, falta uno de los requisitos esenciales que

exige el artículo 1523 del Código Civil, tal y como así también lo ha resuelto la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública en la resolución que se cita en el apartado 6 de los hechos, y en la que consta también lo siguiente: “De la normativa expuesta resulta la improcedencia del derecho de retracto de colindantes establecido en el artículo 1523 del Código Civil, en la medida en que la finca objeto de ejecución ( o venta según los términos en que se pronuncia este precepto legal) no tiene naturaleza de finca rústica, tal y como reconoce el propio recurrente. No hay que olvidar que, tal y como recuerda el Tribunal Supremo en Sentencia de 4 de febrero de 2008, confirmada por otras de fecha posterior (Sentencias de 26 de febrero de 2010 o 17 de octubre de 2018), el retracto legal ‘es el derecho que por ministerio de la ley tienen ciertas personas y en determinadas situaciones para adquirir la cosa que fue objeto de un contrato de compraventa, subrogándose en el lugar del comprador; no tanto es una subrogación, como se define habitualmente, sino una venta forzosa por el comprador al retrayente. Se trata, en cualquier caso, y concretamente en el del retracto de colindantes o asurcanos, de limitaciones impuestas a la propiedad rústica a modo de cargas de derecho público, pues aunque puedan redundar en provecho de particulares están motivadas por el interés general (Sentencia de 2 febrero 2007, que cita en igual sentido las de 12 de febrero de 2000 y de 20 de julio de 2004). En cuanto supone una limitación a la libre disponibilidad de los bienes por su propietario y una excepción al principio de libertad de contratación, es objeto de una rigurosa regulación legal y merece una interpretación restrictiva pues en definitiva supone que quien ha adquirido una finca, por compraventa o dación en pago, pierde la propiedad en virtud de una disposición legal que le impone su transmisión a un tercero, quedando sin efecto su adquisición por causas ajenas a la misma. De ahí que se establezca un breve plazo de caducidad de nueve días para su ejercicio en el artículo 1.524 del Código Civil, transcurridos los cuales ya no puede tener lugar el retracto’. Esta interpretación restrictiva de la regulación del derecho de retracto de colindantes impone que no pueda extenderse su aplicación a supuestos distintos de los expresamente previstos, y, por ende, a supuestos de venta de fincas que no tengan carácter rústico, tal y como ocurre en el presente caso, en el que la finca forzosamente vendida constituye suelo urbanizable de acuerdo con el planeamiento municipal vigente. En consecuencia, debe confirmarse el defecto expresado por la registradora respecto de la improcedencia del retracto establecido por el artículo 1523 del Código Civil”. Finalmente, y teniendo en cuenta el régimen restrictivo de interpretación que procede aplicar al supuesto de hecho que nos ocupa, y atiendo a lo sentenciado por diversos órganos judiciales, a mayor abundamiento debe indicarse que la entidad “Back General Services, SA.”, carecería de legitimación para ejercitar el derecho de retracto de colindantes, y esto último debido a que, consultados los datos que obran en la base del Registro Mercantil se ha observado que en su objeto social no está previsto el desarrollo de actividad agraria ni complementaria a la actividad agraria. En este orden de cosas deben tenerse presentes la sentencia del Tribunal Supremos de 2 de febrero de 2007, la de 4 de junio de 2007, la sentencia de la Audiencia Provincial de Lleida de 22 de mayo de 2017 sobre la base del artículo 568-17 del Libro III del Código Civil de Cataluña, la sentencia de la Audiencia Provincial de Granada de 23 de mayo de 2014, la sentencia de la Audiencia Provincial de Oviedo de 26 de octubre de 2015, la sentencia de la Audiencia Provincial de Málaga de 28 de julio de 2017 o la sentencia de la Audiencia Provincial de Lugo de 10 de enero de 2018.

Por lo tanto, por no poder ejercitarse el derecho de retracto de colindantes sobre una finca que no sea rústica, y sin perjuicio de lo expuesto por lo que al carácter rústico de la finca del retrayente, al destino agrario al que debe dedicarse la finca retraída y a la legitimación se refiere, no es posible acceder a la petición de registración formulada.

En consecuencia, en virtud de dichos hechos y fundamentos de derecho, y dado el carácter subsanable de los defectos indicados, se acuerda suspender la práctica de las operaciones registrales solicitadas.

Vigo, a 12 de julio de 2023.–La Registradora (firma ilegible), Fdo., María Purificación Geijo Barrientos.»

### III

Contra la anterior nota de calificación, don C. P. R., en nombre y representación de «Back General Services, SAU», interpuso recurso el día 21 de agosto de 2023 atendiendo a los siguientes argumentos:

«Hechos.

1. Primero.–Por la Axencia Tributaria de Galicia se incoó expediente de apremio contra don A. M. L., con NIF (...), que se tramitó con el número de expediente 0001049. El 15 de febrero de 2013 se dictó providencia de apremio por una deuda de 40.760,37 euros, la cual fue notificada al deudor el 8 de mayo de 2013.

2. Segundo.–El 3 de diciembre de 2015 se dictó diligencia de embargo sobre la finca a la que se refiere la calificación que ahora se recurre. Dicha diligencia fue notificada al deudor el 3 de febrero de 2016.

3. Tercero.–Por resolución de 15 de enero de 2018 de la Directora de la ATRIGA se acordó la celebración de la subasta del bien embargado el día 11 de abril de 2018. Consta la providencia de subasta publicada en el BOE núm. 52, de 28 de febrero de 2018.

4. Cuarto.–Celebrada la subasta, la Mesa de Subasta adjudicó la parcela objeto de calificación negativa a la mejor postora que fue doña R. M. R. A. por un importe de 22.841 euros.

5. Quinto.–Realizada la adjudicación de la finca a doña R. M. R. A., dado que la finca adjudicada tiene la condición de rústica y presenta una extensión inferior a una hectárea, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 bis, e), del RGR y en el artículo 1.523 del Código Civil, se suspendieron los efectos de la adjudicación efectuada y se les notificó la adjudicación a los colindantes por si querían hacer uso del derecho de retracto.

6. Sexto.–Dentro del plazo legalmente establecido, la mercantil Back General Services, SAU hizo uso del derecho de retracto y adquirió la finca por la cantidad de 22.841,00 euros.

7. Séptimo.–Presentada certificación del acta de subasta de 21 de noviembre de 2018 y el mandamiento de cancelación de cargas de la misma fecha, se emite calificación negativa el 10 de julio de 2019 por la existencia de confusión en el título presentado.

8. Octavo.–Ante la calificación anterior, se procede por el Recaudador de la Zona de Recaudación de Vigo de la ATRIGA a emitir, con fecha 20 de octubre de 2020, un anexo complementario a la certificación del acta de adjudicación de fecha 21 de noviembre de 2018 donde se aclaran determinados extremos sobre los que, a juicio de la señora registradora, existían dudas.

9. Noveno.–La certificación del acta de subasta de 21 de noviembre de 2018, el mandamiento de cancelación de cargas posteriores de la misma fecha y el anexo de 20 de octubre de 2020 a la indicada acta de subasta se presentaron de nuevo en el Registro el 28 de octubre de 2020 de cara a su inscripción.

10. Décimo.–El 17 de noviembre de 2020 la señora registradora emitió calificación negativa, la cual fue objeto de recurso ante la Dirección General a la que ahora me dirijo. Dicho recurso fue resuelto por resolución de 10 de marzo de 2021 por la cual se acuerda “desestimar parcialmente el recurso, únicamente en cuanto al rechazo del retracto por no

tratarse de una finca rústica, y estimarlo respecto de las restantes objeciones, en los términos que resultan de los anteriores fundamentos jurídicos.”

11. Undécimo.–Dado que la calificación como urbana de la finca por parte de la Dirección General se sustentó fundamentalmente en la clasificación urbanística de la misma, se solicitó una certificación urbanística al Ayuntamiento de Vigo.

12. Dicha certificación es emitida el 24 de febrero de 2022, la cual obra en el expediente. De la misma se desprende:

a. El planeamiento vigente a la fecha en que operó el retracto en el Ayuntamiento de Vigo era el aprobado por acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 29 de abril de 1993, conocido como PGOU 1993.

b. En dicho instrumento de planeamiento los terrenos están clasificados como suelo urbanizable no programado dentro del núcleo de nueva creación (...) e incluidos en un Programa de Actuación Urbanística PAU, el cual no ha sido objeto de desarrollo posterior.

c. Ahora bien, se trata de un instrumento de planeamiento anterior a la vigente Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia. En consecuencia, para atender al verdadero régimen jurídico aplicable hay que atender al régimen transitorio de la LSG.

d. Señala la certificación que la disposición transitoria primera la LSG dispone que: “(...) El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley y no adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a la misma, conforme a las siguientes reglas: (...)”

Al suelo urbanizable no delimitado (programado), apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico, se le aplicará lo dispuesto en la presente ley para el suelo rústico (...).”

e. La aplicación de la normativa determina que el régimen urbanístico aplicable a los terrenos que nos ocupan es la de suelo rústico.

13. Duodécimo.–Presentada de nuevo la documentación junto con la certificación anterior con la finalidad de que fuera objeto de inscripción, se emite nueva calificación negativa en fecha 12 de julio de 2023 por la señora registradora de la propiedad, la cual es objeto del presente recurso gubernativo.

Motivos.

- I) De carácter procedimental (...).
- II) Relativas al fondo del asunto.

23. Primero.–La finca que nos ocupa no es urbana sino rústica.

24. En la calificación negativa que ahora se recurre, la señora registradora considera que no es posible la inscripción solicitada toda vez que:

1) Considera que la clasificación urbanística como suelo rústico por aplicación de la disposición transitoria primera, apartado 2, de la LSG, no convierte a la citada parcela en rústica, “sino que continuará siendo urbanizable, pero de forma transitoria, se le aplicará el citado régimen” (el del suelo rústico). Lo que determina que no concurra el requisito de que nos encontramos ante una finca rústica.

2) Mi representada carecería de legitimación para ejercitar el derecho de retracto de colindantes pues “en su objeto social no está previsto el desarrollo de actividad agraria ni complementaria a la actividad agraria.”

25. En un primer orden de cosas he de señalar, muy respetuosamente, dada la alta consideración que tiene el letrado que suscribe respecto de la señora registradora, que las conclusiones alcanzadas por esta en la nota de calificación que ahora se recurre no se ajustan a derecho.

26. La primera de las cuestiones en la que nos centraremos es en si la clasificación urbanística de la parcela al amparo de la disposición transitoria primera de la LSG es una mera situación transitoria que no modifica el verdadero carácter de la parcela como suelo urbanizable.

27. La calificación que ahora se recurre señala sobre este particular: “Teniendo presente lo que se acaba de exponer, y siendo especialmente destacable que en la certificación a la que se refiere el apartado 7 de los hechos consta que la parcela de referencia tiene la clasificación urbanística de suelo urbanizable no programado, debe atenderse a las clases de suelo que se regulan en la normativa gallega. En este orden de cosas la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, establece en su artículo 15, relativo a la clasificación del suelo, lo siguiente: ‘los planes generales de ordenación y los planes básicos municipales habrán de clasificar el territorio municipal en todos o algunos de los siguientes tipos de suelo: urbano, de núcleo rural, urbanizable y rústico’. Por lo tanto, la Ley gallega diferencia entre el suelo urbanizable (diferenciando dentro de este último entre programado y el no programado) y el suelo rústico. Se recuerda que para poder ejercitar el derecho de retracto de colindantes, tal y como ha sostenido nuestro Tribunal Supremo, se exige que la finca retraída sea rústica, sin que por lo tanto sea admisible que el suelo esté incluido en otra clasificación, y esto último debido a la finalidad del propio retracto de colindantes, es decir, aumentar las superficies del terreno para el mejor desarrollo de la actividad agrícola limitada por el minifundismo. En el caso que nos ocupa, a pesar de que por aplicación de la Disposición Transitoria Primera, apartado 2, de la Ley del Suelo de Galicia de 10 de febrero de 2016, al suelo urbanizable no programado se le aplique lo establecido en la citada ley para el suelo rústico, esto no produce que el citado suelo urbanizable no programado cambie de clase y se convierta en rústico, sino que continuará siendo urbanizable, pero de forma transitoria, se le aplicará el citado régimen, por lo que, no pudiendo sostenerse que la finca sea rústica, falta 1 de los requisitos esenciales que exige el artículo 1523 del código (...)”

28. De conformidad con el planeamiento municipal vigente, que es el PGOU de 1993, que se puede consultar en la página web del Ayuntamiento de Vigo ([www.hoxe.villo.org](http://www.hoxe.villo.org)), la clasificación urbanística de la parcela es la de suelo urbanizable no programado al encontrarse dentro del ámbito (...), sin que se encuentre aprobado el instrumento de desarrollo urbanístico.

29. Dado que el PGOU de 1993, vigente al tiempo del retracto y vigente hoy, es anterior a la LSG de 2016, no cabe aplicar directamente la citada norma, sino que habrá de estarse a su régimen transitoria respecto de los planes aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la LSG y no adoptados tampoco a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

30. De conformidad con la disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 9 de febrero, del Suelo de Galicia, al suelo urbanizable no programado le será aplicable el siguiente régimen:

“2. El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley y no adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a la misma, conforme a las siguientes reglas: [...].

b) Al suelo urbanizable delimitado, se le aplicará lo dispuesto en la presente ley para el suelo urbanizable.

Al suelo urbanizable no delimitado, apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico, se le aplicará lo dispuesto en la presente ley y para el suelo rústico.

No obstante lo anterior, al suelo urbanizable delimitado, no delimitado, apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico con planeamiento de desarrollo aprobado inicialmente antes de la entrada en vigor de la presente ley, se le aplicará el régimen del suelo urbanizable previsto en la misma.

Asimismo, al suelo urbanizable delimitado, no delimitado, apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico con planeamiento de desarrollo aprobado

definitivamente antes de la entrada en vigor de la presente ley, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo.”

31. Por su parte, la disposición transitoria segunda del Decreto 143/2016, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Suelo de Galicia, y por la cual se desarrolla la disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, dispone:

“b) Al suelo urbanizable no delimitado apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico se le aplicará lo dispuesto en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, y en este reglamento, para el suelo rústico.

A pesar de lo anterior, al suelo urbanizable delimitado, no delimitado, apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico con planeamiento de desarrollo aprobado inicialmente antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, se le aplicará el régimen del suelo urbanizable previsto en ella.

Asimismo, al suelo urbanizable delimitado, no delimitado, apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico con planeamiento de desarrollo aprobado definitivamente antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo.

Las referencias que se hacen en la disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, al suelo urbanizable delimitado y no delimitado deben hacerse extensibles a los suelos clasificados como urbanizable programado y no programado, respectivamente, por los planeamientos aprobados definitivamente antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. Asimismo, se entenderá como suelo urbanizable delimitado el clasificado en su día como urbanizable al amparo de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia.”

32. El suelo urbanizable no programado se equipara al no delimitado. En el presente caso, al carecer el ámbito de planeamiento de desarrollo, ni siquiera aprobado inicialmente, la clasificación que le corresponde es la de suelo rústico.

33. Circunstancia esta que es corroborada por la certificación urbanística emitida por el Ayuntamiento de Vigo y a la que se ha hecho referencia en el apartado 12 del presente recurso.

34. Junto con lo anterior, la afirmación sostenida por la registradora de que el suelo nunca pierde su carácter urbanizable y que solo transitoriamente se le aplica dicho régimen ha sido descartada por el máximo intérprete de la normativa urbanística gallega, esto es, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Este Tribunal, en su Sentencia de 12 de mayo de 2023 (recurso de apelación 4396/2022; [...]).

35. En este procedimiento judicial, el Ayuntamiento de Vigo, para defender su competencia en materia de disciplina urbanística respecto de un suelo urbanizable no programado, sostenía que el suelo no perdía su carácter de urbanizable y que el régimen de suelo rústico solo se aplicaba a determinados efectos. Pues bien, de la sentencia se concluye que el carácter rústico lo es a todos los efectos.

36. Dice la sentencia:

“Las obras consisten en una nueva vivienda, anexos y piscina de planta semisótano, baja y primera con una superficie construida total de 569,32 m<sup>2</sup> sin el preceptivo título habilitante urbanístico, incompatibles con el ordenamiento urbanístico, por lo que se ordena su demolición. Se trata de edificación sita en la C/ Vista Alegre, n.º 4, del término municipal de Vigo, en finca clasificada por el PXOM de Vigo aprobado el 29 de abril de 1993, como suelo urbanizable no programado (SUNP), reconociendo la resolución recurrida, de conformidad con lo dispuesto en el apartado segundo de la DT 1.ª de la LSG, que el régimen del suelo aplicable a la parcela será el de suelo rústico. La

resolución municipal acuerda la reposición de la legalidad urbanística por obras sin licencia e incompatibles con la legalidad urbanística.

Conforme dispone el artículo 156 de la LSG, corresponde resolver el expediente de reposición de la legalidad urbanística a la APLU en los supuestos de construcciones destinadas a uso prohibido en suelo rústico como es el caso de autos.

Se debate además sobre la aplicación del artículo 40 LSG, sobre obras en edificaciones tradicionales, en suelo rústico (o de núcleo rural). La parcela se encuentra clasificada en el vigente planeamiento como suelo urbanizable no programado, al que le resulta de aplicación lo dispuesto en la LSG 2/2016 para el suelo rústico.

En contra de lo sostenido en la sentencia apelada, en que se concluye considerando sobre la competencia municipal plena dado que no es suelo rústico –entiende que solo transitoriamente, mientras no se produzcan los procesos de urbanización, se le aplicaría a esta clase de suelo la normativa del suelo rústico–.

Más en concreto, la parcela de referencia se clasifica en el PXOM de 1993, vigente a la fecha de la incoación del expediente administrativo en que se dicta la resolución objeto del recurso contencioso-administrativo, como SUNP, y tratándose de un plan no adaptado a la LOUGA, le es de aplicación la Disposición Transitoria la de la LSG 2/2016, que establece que en suelo urbanizable no delimitado apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico, se le aplicará lo dispuesto en esta ley para el suelo rústico; además, como se indica en la resolución recurrida, la parcela se encuentra en zona de protección de autopista de titularidad estatal, por lo que se requerirá autorización de la Administración sectorial competente en materia de carreteras.

La competencia de la APLU en este caso viene determinada por el hecho de que a los terrenos, de conformidad con el planeamiento del Concello de Vigo, tienen una clasificación a la que le es de aplicación el régimen del suelo rústico, que es precisamente lo que considera la propia resolución administrativa y que se debate en vía judicial y que acepta la propia sentencia apelada. Ello por aplicación, a su vez, de la normativa legal transitoria.

Así, y conforme establece la DT 1.<sup>a</sup> LSG: ‘2. El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley y no adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a la misma, conforme a las siguientes reglas:

b) Al suelo urbanizable delimitado,...

Al suelo urbanizable no delimitado, apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico, se le aplicará lo dispuesto en la presente ley para el suelo rústico...’

Siendo aplicable el régimen de suelo rústico, la APLU tiene competencia para tramitar y resolver el expediente de reposición de la legalidad urbanística. y ello atendido que la protección de la legalidad en suelo rústico a que se refiere el artículo 156 LSG, forma parte del régimen jurídico del suelo rústico al que se remite la DT 1.<sup>a</sup>2, al igual que se aplica el artículo 40 LSG y al igual que afecta al régimen de distribución de competencias. De ello deriva la incompetencia manifiesta de la Administración municipal por razón de la materia [...].

De esta forma, y puesto que se trata de obras que se consideran ilegalizables, la falta de competencia del Concello de Vigo para la protección de la legalidad urbanística, por razón de la materia, resulta manifiesta, siendo de aplicación la previsión del artículo 47 de la Ley 39/2015, que al establecer los supuestos de nulidad de pleno derecho, dispone que ‘1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio...’

Como consecuencia de lo expuesto, lo que procede es, con estimación del recurso de apelación y estimación de la demanda, la anulación de la resolución recurrida, por

incurrir la misma en causa de nulidad, sin que proceda, por consecuencia, entrar en el análisis del fondo de la misma.”

37. Por tanto, de conformidad con la doctrina expuesta, la parcela, urbanísticamente hablando, sería rústica a todos los efectos legales. Doctrina jurisprudencial que echa por tierra la conclusión alcanzada en la nota de calificación que ahora se recurre.

38. Junto con lo anterior, no cabe oponer lo señalado en la resolución de 10 de marzo de 2021 de la DGSJFP por los siguientes motivos:

a. La resolución no tiene en cuenta en ningún momento la aplicación de la disposición transitoria primera de la LSG, sino que aplica directamente las determinaciones de la LSG.

b. Es decir, la resolución obvia que, siendo un planeamiento anterior a la LSG, no se puede aplicar directamente la LSG, sino que ha de atenderse a sus transitorias.

c. Por último, comete un error dicha resolución. Esta parte nunca afirmó y reconoció que no fuese rústica. Precisamente lo que se ha sostenido desde un principio es que nos encontramos ante una finca rústica y así se sostiene de nuevo.

39. El carácter de rústica de la finca que nos ocupa también se deriva del artículo 21 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. De conformidad con dicho artículo, todo suelo se encuentra en dos situaciones básicas: suelo rural o suelo urbanizado.

40. Se encontrarían en la situación básica de suelo rural los siguientes terrenos (artículo 21.2):

a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.

41. En consecuencia, un suelo, aun cuando se prevea expresamente que el mismo es urbanizable, no pierde el carácter de suelo rural mientras no se finalice la correspondiente urbanización.

42. El artículo anterior también orilla la conclusión alcanzada en la nota de calificación recurrida, pues para la pérdida del carácter rústico o de suelo rural no basta con la mera clasificación urbanística, sino que es necesario para que adquiera la condición de urbanizado que se haya llevado a cabo la urbanización y esta se haya terminado.

43. En consecuencia, siendo un suelo rural, el uso al que puede destinarse es el contemplado en el artículo 13 del TRLS:

“1. En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2.a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos, y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.”

44. En consecuencia, de conformidad con todo lo expuesto, a efectos del TRLS, no cabe duda de que nos encontramos ante un suelo rural y, por tanto, rústico, ya que el mismo no ha sido objeto de transformación urbanística alguna.

45. Por su parte, el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, dispone:

“1. El carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza de su suelo.

2. Se entiende por suelo de naturaleza urbana:

a) El clasificado o definido por el planeamiento urbanístico como urbano, urbanizado o equivalente.

b) Los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística aprobados prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que se incluyan en sectores o ámbitos espaciales delimitados y se hayan establecido para ellos las determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, de acuerdo con la legislación urbanística aplicable.

c) El integrado de forma efectiva en la trama de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población.

d) El ocupado por los núcleos o asentamientos de población aislados, en su caso, del núcleo principal, cualquiera que sea el hábitat en el que se localicen y con independencia del grado de concentración de las edificaciones.

e) El suelo ya transformado por contar con los servicios urbanos establecidos por la legislación urbanística o, en su defecto, por disponer de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica.

f) El que esté consolidado por la edificación, en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística.

Se exceptúa de la consideración de suelo de naturaleza urbana el que integre los bienes inmuebles de características especiales.

3. Se entiende por suelo de naturaleza rústica aquel que no sea de naturaleza urbana conforme a lo dispuesto en el apartado anterior, ni esté integrado en un bien inmueble de características especiales.”

46. En aplicación del artículo anterior, a efectos catastrales, la parcela es rústica al ser un suelo rural. A mayor abundamiento, aun cuando se considerase un suelo urbanizable, que no lo es, el mismo no está delimitado y carece de ordenación detallada, por lo que tampoco tendría cabida dentro de la letra b) del apartado 2 del artículo 7, tal y como así se desprende de la certificación urbanística a la que se ha hecho referencia en el apartado 12 del presente recurso

47. En consecuencia, no cabe duda de que nos encontramos ante un suelo de naturaleza rústica también a efectos catastrales.

48. En cuanto a la afirmación contenida en la calificación de que mi representada no tiene por objeto la realización de ninguna actividad agrícola, tampoco es correcta.

49. En el objeto social de Back General Services, SAU se encuentra la realización de todo tipo de inversiones en bienes inmuebles, así como la compra, venta y arrendamientos de todo tipo de bienes muebles e inmuebles, incluidos los de carácter rústico. En consecuencia, es evidente que la realización de inversiones en suelo rústico tiene por objeto la explotación de dichos terrenos rústicos y no una mera adquisición para tenerlos yermos o abandonados.

50. Sin duda alguna, la finalidad de Back General Services, SAU al ejercitar el retracto es acabar con el minifundismo y poder realizar un mejor aprovechamiento de los terrenos rústicos que nos ocupan. Máxime cuando es titular de otras parcelas, también rústicas, en las inmediaciones y que han justificado el derecho de retracto y la finalidad de acabar con el minifundismo.

51. A los efectos de una mejor comprensión de lo que ahora se dirá, se incorpora una imagen obtenida del catastro donde hemos identificado ambas parcelas y donde se puede observar la situación de los terrenos la finca 1 es la finca cuya inscripción se pretende y la finca 2 es la que ha motivado el derecho de retracto:

[Se inserta imagen].

52. La parcela a día de hoy no ha perdido su uso agrícola y forestal como se acreditará con las fotografías que se acompañarán a continuación tomadas de la siguiente página web de la Xunta de Galicia (<https://mapas.xunta.gal/visores/comparador/>) de libre acceso.

53. En el vuelo de la costa de 1946 se constata el carácter agrícola de la parcela que nos ocupa y sus colindantes:

[Se inserta imagen].

54. En el vuelo americano de 1956 se observa con claridad el carácter agrícola de la parcela y el de todas sus colindantes:

[Se insertan imágenes].

55. En la ortofoto del año 1999-2000 es patente el carácter agrícola de la parcela y sus colindantes.

[Se inserta imagen].

56. Idéntica conclusión en la ortofoto de los años 2002-2003:

[Se inserta imagen].

57. Idéntica conclusión en la ortofoto de los años 2004-2007:

[Se inserta imagen].

58. También se alcanza la conclusión de uso agrícola en la foto PNOA 2008-2009:

[Se inserta imagen].

59. Idéntica conclusión se alcanza en el PNOA 2010-2011:

[Se inserta imagen].

60. El carácter rústico y su uso agrícola se desprende del PNOA 2014:

[Se inserta imagen].

61. En el PNOA de 2017 se sigue manteniendo ese uso agrícola y en la parcela propiedad de mi mandante que justificó el ejercicio del retracto, también se inició la plantación de árboles.

[Se inserta imagen].

62. Y en el PNOA del 2020 sigue constatándose el uso agrícola forestas de las parcelas y sus colindantes:

[Se inserta imagen].

63. A la vista de las fotografías que se han incorporado, es patente que nos encontramos ante una zona rústica, de uso predominantemente agrícola forestal y que en los últimos 50 años ha permanecido igual sin haber sido objeto de transformación urbanística alguna.

64. Por tanto, el carácter rústico de la parcela es indudablemente. Igualmente el uso agrícola y forestal a la que dedica mi mandante la parcela que justificó el retracto también ha quedado acreditado, encontrándose la inversión y, por tanto, explotación de fincas rústicas dentro de su objeto social.

65. Por tanto, y a tenor de lo expuesto, procede la revocación de la calificación negativa recurrida y, en consecuencia, la inscripción solicitada en los términos peticionados, es decir, la inscripción del dominio de la parcela en favor de mi mandante.»

#### IV

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

#### Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 609, 1462, 1463, 1464, 1523 y 1524 del Código Civil; 18 y 20 de la Ley Hipotecaria; 26 y 99 del Reglamento Hipotecario; 104 bis del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación; las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 18 de marzo y 1 de abril de 2009, 17 de abril de 2018 y 23 de julio de 2019; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 15 de marzo de 1975, 7 de septiembre de 1992, 22 de octubre de 1996, 27 de enero de 1998, 20 de julio de 2001, 13 de diciembre de 2002, 20 de diciembre de 2005, 26 de marzo y 27 de octubre de 2008, 1 de junio de 2012, 15 de enero, 23 de septiembre y 20 de noviembre de 2013, 12 de febrero y 11 de julio de 2014, 30 de noviembre de 2016, 11 de abril y 10 de octubre de 2018 y 6 y 13 de febrero y 11 y 23 de julio de 2019, y la Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 10 de marzo de 2021.

1. El presente recurso tiene como objeto la negativa de la registradora a inscribir una certificación de una adjudicación administrativa en la que se acordó proceder a lo establecido en el artículo 104 bis, apartado e), del Reglamento General Recaudación: «e) Designado adjudicatario conforme a los apartados anteriores y cuando, según la legislación aplicable, existan interesados que sean titulares de un derecho de tanteo u otro de adquisición preferente que obligue a poner en conocimiento previo las condiciones de la adjudicación, se comunicará ésta a dichos interesados. La adjudicación acordada por la Mesa quedará en suspenso durante el plazo en el que, según la legislación aplicable, los interesados puedan ejercer su derecho de adquisición».

Dentro del plazo legalmente establecido, la mercantil «Back General Services, SAU» hizo uso del derecho de retracto y adquirió la finca.

El día 17 de noviembre de 2020 la registradora emitió calificación negativa, la cual fue objeto de recurso ante esta Dirección General. Dicho recurso fue resuelto por Resolución de 10 de marzo de 2021 por la cual se acuerda «desestimar parcialmente el recurso, únicamente en cuanto al rechazo del retracto por no tratarse de una finca rústica, y estimarlo respecto de las restantes objeciones, en los términos que resultan de los anteriores fundamentos jurídicos».

Ahora se vuelve a presentar la misma documentación junto con certificación expedida por el secretario de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Vigo, resultante de la solicitud de situación urbanística de la parcela identificada con la referencia catastral «54057A15300175». En esta certificación consta que los terrenos objeto del expediente están clasificados por el Plan General de Ordenación Urbana vigente como suelo urbanizable no programado dentro de un núcleo de nueva creación e

incluidos en el Programa de Actuación Urbanística PAU 2, el cual no ha tenido desarrollo posterior. En esta certificación también consta que debe tenerse en cuenta el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, que establece: «El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley y no adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a la misma, conforme a las siguientes reglas: (...) Al suelo urbanizable no delimitado, apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico, se le aplicará lo dispuesto en la presente ley para el suelo rústico (...)».

La registradora sigue manteniendo su negativa a inscribir por entender que no ha quedado acreditado que la finca objeto del retracto sea suelo rústico y, además, por considerar que la entidad «Back General Services, SAU», carecería de legitimación para ejercitar el derecho de retracto de colindantes, y esto último debido a que, consultados los datos que obran en la base del Registro Mercantil se ha observado que en su objeto social no está previsto el desarrollo de actividad agraria ni complementaria a la actividad agraria.

2. La Resolución de este Centro Directivo de 10 de marzo de 2021 ya se pronunció sobre este caso en relación con la viabilidad del retracto de colindantes respecto de la finca objeto del procedimiento de apremio en los siguientes términos:

«Finalmente, objeta la registradora la improcedencia del derecho de retracto por no ser la finca de naturaleza rústica. En la certificación del acta de adjudicación de bienes por subasta y mandamiento de cancelación se describe la finca como rústica, y se la identifica por dos referencias catastrales, una correspondiente a la parte de finca rústica y otra a la parte urbana. Según el historial registral la finca consta inscrita con el carácter de finca urbana desde el año 2011. Y, según el planeamiento urbanístico aplicable, la clasificación urbanística correspondiente a la parcela es la de suelo urbanizable no programado.

Según el artículo 15 de la Ley del suelo de Galicia, “los planes generales de ordenación y los planes básicos municipales habrán de clasificar el territorio municipal en todos o algunos de los siguientes tipos de suelo: urbano, de núcleo rural, urbanizable y rústico”. El suelo urbanizable es definido en el artículo 27 como aquel constituido por “los terrenos que el planeamiento estime necesarios y adecuados para permitir el crecimiento de la población y de la actividad económica o para completar su estructura urbanística”, y conforme al artículo 31.1 “tendrán la condición de suelo rústico: a) Los terrenos sometidos a algún régimen de especial protección, de conformidad con la legislación sectorial de protección del dominio público marítimo-terrestre, hidráulico o de infraestructuras, o con la legislación sectorial de protección de los valores agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, ambientales, naturales o culturales. b) Los amenazados por riesgos naturales o tecnológicos, incompatibles con su urbanización, tales como inundación, erosión, hundimiento, incendio, contaminación o cualquier otro tipo de catástrofes, o que perturben el medio ambiente o la seguridad y salud. c) Los terrenos que el plan general o los instrumentos de ordenación del territorio no consideren adecuados para el desarrollo urbanístico, en consideración a los principios de utilización racional de los recursos naturales o de desarrollo sostenible”.

De la normativa expuesta resulta la improcedencia del derecho de retracto de colindantes establecido en el artículo 1523 del Código Civil, en la medida en que la finca objeto de ejecución (o venta según los términos en que se pronuncia este precepto legal) no tiene naturaleza de finca rústica, tal y como reconoce el propio recurrente.

No hay que olvidar que, tal y como recuerda el Tribunal Supremo en Sentencia de 4 de febrero de 2008, confirmada por otras de fecha posterior (Sentencias de 26 de febrero de 2010 o 17 de octubre de 2018), el retracto legal “es el derecho que por ministerio de la ley tienen ciertas personas y en determinadas situaciones para adquirir la cosa que fue objeto de un contrato de compraventa, subrogándose en el lugar del comprador; no tanto es una subrogación, como se define habitualmente, sino una venta forzosa por el comprador al retrayente. Se trata en cualquier caso, y concretamente en el del retracto

de colindantes o asurcanos, de limitaciones impuestas a la propiedad rústica a modo de cargas de derecho público, pues aunque puedan redundar en provecho de particulares están motivadas por el interés general (Sentencia de 2 febrero 2007, que cita en igual sentido las de 12 de febrero de 2000 y de 20 de julio de 2004). En cuanto supone una limitación a la libre disponibilidad de los bienes por su propietario y una excepción al principio de libertad de contratación, es objeto de una rigurosa regulación legal y merece una interpretación restrictiva pues en definitiva supone que quien ha adquirido una finca, por compraventa o dación en pago, pierde la propiedad en virtud de una disposición legal que le impone su transmisión a un tercero, quedando sin efecto su adquisición por causas ajenas a la misma. De ahí que se establezca un breve plazo de caducidad de nueve días para su ejercicio en el artículo 1.524 del Código Civil, transcurridos los cuales ya no puede tener lugar el retracto».

Esta interpretación restrictiva de la regulación del derecho de retracto de colindantes impone que no pueda extenderse su aplicación a supuestos distintos de los expresamente previstos, y, por ende, a supuestos de venta de fincas que no tengan carácter rústico, tal y como ocurre en el presente caso, en el que la finca forzosamente vendida constituye suelo urbanizable de acuerdo con el planeamiento municipal vigente.

En consecuencia, debe confirmarse el defecto expresado por la registradora respecto de la improcedencia del retracto establecido por el artículo 1523 del Código Civil.»

3. Plantea ahora el recurrente que, a la vista del certificado emitido por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Vigo y de lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, ha de considerarse que la finca en cuestión es a todos los efectos rústica, siendo en consecuencia procedente el ejercicio del retracto de colindantes.

Lo que señala esta disposición transitoria Primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, es que al suelo calificado como urbanizable no programado por la legislación anterior se le aplicará lo dispuesto en la presente ley para el suelo rústico. El establecimiento de este régimen transitorio para este tipo de suelos que tienen como destino último su desarrollo urbanístico, pero que aún no han sido oportunamente ejecutados al efecto, no implica un cambio en la clasificación urbanística de dichas parcelas. La citada disposición transitoria podría haber establecido que esta clase de suelo que durante un tiempo prolongado no había sido objeto del correspondiente desarrollo urbanístico pasarían a estar clasificados a partir de la aprobación de la Ley de 2016 dentro de la categoría de suelo rústico. Pero no ha hecho eso. Se ha limitado a entender aplicable el régimen jurídico de suelo rústico, pero sin cambiar su calificación y, por tanto, manteniendo como futuro destino de ese suelo la pertinente urbanización porque como dice el artículo 27 de la misma ley, se trata de «los terrenos que el planeamiento estime necesarios y adecuados para permitir el crecimiento de la población y de la actividad económica o para completar su estructura urbanística».

Esto es, en la legislación urbanística gallega, tras la aprobación de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia, en cuanto al suelo urbanizable, se supera la diferenciación entre el programado y el no programado que asumía la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de Adaptación de la del Suelo a Galicia, tras la vigencia de dicha ley el suelo urbanizable pasa a configurarse como categoría única –*vid.* Preámbulo–.

En la vigente normativa, de acuerdo con su régimen transitorio, al suelo urbanizable no delimitado, se le aplicará el régimen dispuesto en la misma para el suelo rústico, como hacía la legislación anterior, pero ello no es determinante de la naturaleza rústica de la finca a efectos de la normativa civil del retracto de colindantes.

4. La jurisprudencia (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de abril de 1997 y 26 de febrero de 2010) tradicionalmente ha empleado distintos criterios para definir el carácter de finca rústica o urbana a efectos del ejercicio del retracto de colindantes: su emplazamiento (esto es, si la parcela está situada en el campo o se encuentra próxima al casco urbano); los servicios de los que disfruta (agua, electricidad, saneamiento y acceso rodado); el aprovechamiento primordial al que se destina (si se trata de una explotación agrícola, ganadera o comercial o, por el contrario, la finca se ha destinado a

vivienda, industria o comercio); la existencia de construcciones en la misma; o el valor de mercado –que suele ser muy inferior cuando lo que se enajena es una finca rústica–, así como las perspectivas de revalorización de los terrenos.

Ninguno de estos aspectos ha sido tenido en cuenta a la hora de acreditar el carácter de finca rústica del inmueble objeto del retracto. Es más, de las fotografías aéreas que se incorporan en el escrito de recurso más bien resultan indicios (edificaciones, viales,...) que nos conducirían a confirmar que no se trata de una parcela propiamente rústica, sino que responde a su calificación como suelo urbanizable (terrenos que el planeamiento estime necesarios y adecuados para permitir el crecimiento de la población y de la actividad económica o para completar su estructura urbanística).



Así las cosas, la calificación de una finca, objeto de retracto de colindantes, como rústica o urbana es una cuestión de hecho, independiente de la calificación que presente desde la perspectiva administrativa o fiscal, como se ha matizado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, debiendo contemplarse tanto desde el punto de vista de la calificación legal del predio (naturaleza) como su destino (finalidad), pues no basta con que se acredite su condición de rústica si la finalidad con que se pretende retraer no responde a los fines y resultados reales y prácticos del retracto de colindantes –cfr. sentencia de la Audiencia Provincial de Lugo número 1005/2005, de 26 de octubre–.

La finalidad del retracto de colindantes no es más que la de favorecer la agrupación de pequeñas parcelas para hacer más rentable el cultivo, eliminando el minifundio (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 1991). En el mismo sentido, resulta aplicable la doctrina jurisprudencial que sienta «no haber explotación agraria cuando los cultivos son transitorios, de pequeña escala, improvisados o aparentes, porque la explotación ha de ser sistemática, permanente y exclusiva, con producción de resultados sensibles y proporcionados» y que «cuando sólo parte del terreno se dedica al cultivo agrícola y el destino es, por la proximidad a barrios y calles, de carácter urbano, no puede afirmarse la finalidad legal del retracto» (Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 1973).

Debe observarse, además, que el legislador básico estatal no ha establecido previsión alguna que permita justificar la eventual equiparación del suelo urbanizable con el régimen del suelo rural, como ocurre con las normas prohibitivas de parcelaciones –cfr. artículo 16.2 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-, o los arrendamientos rústicos y el derecho de superficie –cfr. artículo 13.2.d)–.

En cualquier caso, ha de entenderse que la certificación urbanística aportada no acredita que la finca pueda ser considerada como rústica a los efectos del ejercicio del retracto de colindantes, debiéndose confirmar el criterio recogido en la Resolución de esta Dirección General de 10 de marzo de 2021.

No es necesario entrar a examinar la alegación que ahora realiza la registradora respecto al hecho de que la sociedad retrayente no tiene incluido en su objeto social el desarrollo de la actividad agraria. Por un lado, no existe un criterio establecido en la jurisprudencia que exija que el que ejerce el retracto de colindantes tenga que dedicarse necesariamente y de forma directa a la actividad agraria. Por otro, el que no se haga alusión específica a esta actividad en el objeto social no significa que otras actividades sí recogidas en él no habiliten a la sociedad a desarrollar directa o indirectamente la explotación agraria de la finca.

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

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

Madrid, 31 de octubre de 2023.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.