

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCR011504

RESOLUCIÓN de 28 de octubre de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Alzira n.º 1, por la que se suspende la inscripción de una declaración de obra nueva, por radicar en suelo protegido.

*(BOE de 29 de noviembre de 2022)***SUMARIO:****Registro de la Propiedad. Obra nueva en suelo no urbanizable de especial protección. Régimen de imprescriptibilidad de la acción para exigir el restablecimiento de la legalidad urbanística.**

La cuestión objeto del presente recurso consiste en decidir si es aplicable a la **obra nueva terminada en 1998** el régimen de imprescriptibilidad de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida en las obras nuevas ubicadas en terrenos de especial protección.

Si el registrador llega a la conclusión, debidamente fundamentada, de que la edificación se ha realizado sobre terreno calificado con régimen especial (sistemas generales, zonas verdes, espacios libres, suelo no urbanizable especial...) no cabrá la consolidación de la obra por antigüedad. Sin embargo, esta doctrina no es aplicable al caso de que la finca esté sujeta a algún tipo de régimen especial que declare el **régimen de imprescriptibilidad de la infracción urbanística**, si la obra se terminó antes de la vigencia del régimen de imprescriptibilidad. Como ha señalado el Tribunal Supremo, cuando se trata de suelos rústicos especialmente protegidos, ha de tomarse en consideración que desde una perspectiva urbanística y medioambiental la defensa jurídica de esos suelos se presenta hoy –en el marco de la amplia, reciente y variada normativa sobre la materia, en gran medida fruto de la transposición de las normas de la Unión Europea–, como un reto ciertamente significativo y como uno de los aspectos más sensibles y prioritarios de la expresada y novedosa normativa.

De modo que, a la vista de la reciente jurisprudencia debe confirmarse la calificación de la registradora, que entiende aplicable el régimen de imprescriptibilidad del **artículo 255 del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992**, salvo que resulte acreditado por certificación del Ayuntamiento, como órgano competente en materia de disciplina urbanística, que la obra se encuentra consolidada y no sujeta a acción de restablecimiento de legalidad. El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se ha pronunciado abordando la cuestión transitoria: si los hechos se habían producido antes de la entrada en vigor de la Ley 16/2005, la norma aplicable sería la Ley 6/1994, pero esta no contiene norma alguna referente a la restauración de la legalidad, de manera que el legislador Valenciano remitió la regulación de esta actividad, según se expresa en la Disposición final, al Texto Estatal vigente, que en aquella época estaba integrado por el texto refundido de 1992.

PRECEPTOS:

Ley Hipotecaria de 1946, art. 202.

RD 1346/1976 (TRLS76), arts. 184, 185 y 188.

RD Ley 16/1981 (adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana), art. 9.

RD Leg. 1/1992 (TRLS92), arts. 255 y 256 y disp. final tercera.

RD Leg. 7/201 (TRLSRU), art. 28.45.

RD 2187/1978 (RDU), art. 31.

RD 1093/1997 (Rgto. sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística), art. 52.

Ley Valencia 6/1994 (Actividad Urbanística), disp. final primera.

Ley Valencia 16/2005 (Urbanística), art. 224.

DLeg. Valencia (TR de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje), art. 255.6.

En el recurso interpuesto por doña C. E. P. y don J. M. G. contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de Alzira número 1, doña Sonsoles Verdejo García, por la que se suspende la inscripción de una declaración de obra nueva, por radicar en suelo protegido.

Hechos

I

Mediante escritura otorgada el día 9 de septiembre de 2021 ante el notario de Alberic, don Pablo Noguera Peñalva, con el número 1.286 de protocolo, se solicitaba la inscripción de una declaración de obra nueva terminada por antigüedad de la construcción sobre la finca registral número 6.509 de Simat de la Valldigna.

II

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Alzira número 1, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

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

La Registradora de la Propiedad que suscribe, previo examen y calificación del documento por usted presentado, el día 1 de junio de 2022, bajo el asiento número 1516, del tomo 187 del Libro Diario y número de entrada 2154/2022, que corresponde al documento otorgado el 9 de septiembre de 2021, por el notario de Alberic, Pablo Noguera Peñalva con el número 1286/2021 de su protocolo, ha resuelto suspender los asientos solicitados en base a los siguientes hechos y fundamentos de Derecho:

Primero. Se declara la obra sobre la finca registral 6509 de Simat de la Valldigna. En la escritura se hace constar que corresponden a dicha finca dos referencias catastrales, una urbana (002023400YJ32C0001TX), y una parte de una rústica (46233A011001640000EO).

La finca registral 6509 de Simat procede de la segregación de otra finca, la registral 6.441. Ambas fincas, rústicas, quedaron tras la segregación con una superficie de 831 metros cuadrados cada una.

Examinada la parcela catastral –la rústica– parece que comprende ambas fincas registrales, si bien, existe una diferencia de cabida.

Como ambas fincas parecen formar una misma parcela catastral, no es posible saber qué parte de la parcela catastral corresponde a la finca 6509 de Simat. Por tanto, no es posible tener certeza de que la obra que se declara está situada íntegramente dentro de la finca registral 6509.

Asimismo, ni en el certificado municipal, ni el certificado de la arquitecto se relaciona la parcela catastral en la que se ubica la obra con la finca registral 6509 de Simat.

Por todo ello sería necesario, inscribir la representación gráfica georreferenciada que corresponde a la finca registral 6509 de Simat, previa aportación de la misma, con el fin de delimitar la parcela y poder situar dentro de ella las coordenadas que se han aportado correspondientes a la obra.

También será necesario que el Ayuntamiento relacione dicha parcela con la finca registral, ya que en el Registro no consta inscrita la referencia catastral, ni los datos de polígono y parcela de la finca.

Resultan aplicables los artículos 9, 10, 199 y 202 De la Ley Hipotecaria, 437 del Reglamento Hipotecario, Resolución Conjunta de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 7 de octubre de 2020 y de 26 de octubre de 2015.

También resultan aplicables la Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 19 de julio de 2019 y las de 6 de febrero y 27 de julio de 2017: “Por ello, como señalan las Resoluciones antes citadas (8 de febrero, 19 de abril, 9 de mayo, 5 de julio y 28 de septiembre de 2016), para que, una vez precisada la concreta ubicación geográfica de la porción de suelo ocupada por la edificación, el registrador pueda tener la certeza de que esa porción de suelo se encuentra íntegramente comprendida dentro de la delimitación perimetral de la finca sobre la que se pretende inscribir, es posible que necesite, cuando albergue duda fundada a este respecto, que conste inscrita, previa o simultáneamente, y a través del procedimiento que corresponda, la delimitación geográfica y lista de coordenadas de la finca en que se ubique, tal y como ya contempló este Centro Directivo en el apartado octavo de su Resolución-Circular de 3 de noviembre de 2015 sobre la interpretación y aplicación de algunos extremos regulados en la reforma de la Ley Hipotecaria operada por la Ley 13/2015, de 24 de junio.

Por tanto, con carácter general, la obligada georreferenciación de la superficie ocupada por cualquier edificación no requiere, desde el punto de vista procedimental, que se tramite un procedimiento jurídico especial con notificación y citaciones a colindantes y posibles terceros afectados, salvo que registrador en su calificación sí lo estimare preciso para disipar tales dudas fundadas acerca de que la edificación se encuentre efectivamente incluida en la finca sobre la que se declara.

Pero como se ha razonado antes, no basta comparar en términos aritméticos las superficies de las edificaciones declaradas con respecto a la de la finca sobre la que se declaran, sino que es preciso comparar las ubicaciones geográficas de aquella con la de ésta. Y no constando inscrita esta última, no es posible efectuar tal comparación geométrica.

Aun sin ella, hipotéticamente podría darse el caso de que, por otros datos descriptivos no georreferenciados el registrador, ya bajo su responsabilidad, alcanzara la certeza de que esa porción de suelo ocupado por las

edificaciones se encuentra íntegramente comprendida dentro de la delimitación perimetral de la finca sobre la que se pretende inscribir.”

Segundo. La obra que se declara se encuentra en suelo protegido. Así resulta del certificado del excelentísimo Ayuntamiento de Simat, que se protocoliza en la escritura. Dicho certificado de fecha 4 de junio de 2021, firmado en dicha fecha por la Secretaria Interventora y por el Alcalde de Simat, determina que el suelo sobre el que se asienta la obra es:

- Suelo no urbanizable protegido agrícola medio, sujeto al plan especial de mejora del medio rural, clasificado como tal en el año 1.988.
- Lugar de Interés Comunitario, Sierra (...), de la Red Natura 2000, incluidos en el año 2001 y aprobados por la Comisión Europea en el año 2006.
- Zona de especial conservación y ZEPA por decreto 160/2020 del Consell.

El certificado no se pronuncia expresamente sobre la prescripción de la obra, sino que viene a determinar que según su fecha de terminación habrá o no prescrito la misma.

Según el certificado de la arquitecto, la obra data del año 1998. La calificación de suelo protegido según el certificado municipal es 1988.

Para determinar la norma aplicable a estas obras, hay que estar a lo dispuesto en el artículo 255.6 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.: “6. El plazo de caducidad de la acción de restauración de la legalidad urbanística de la Administración que se aplicará será el que establece la ley urbanística en vigor, a fecha de finalización de la actuación urbanística”.

Al ser una obra terminada en el año 1998, el plazo de prescripción viene marcado por las normas vigentes a dicha fecha. Bien, pues desde el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, en la Comunidad Valenciana las obras no prescriben si el suelo es protegido. En este caso, el suelo se protegió en el año 1988 y la obra concluyó en 1998, por lo que queda claro que la obra es posterior a la protección del suelo.

Existen varias resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública entre otras las de 30 de mayo de 2016 y 4 de septiembre de 2019, en este sentido y relativas a la Comunidad Valenciana: “De especial interés para el caso de esta legislación urbanística, resulta la Resolución de 30 de mayo de 2016 que, para un supuesto de obra terminada antes de 1990, recuerda que la fecha de terminación de la edificación, acreditada por medio idóneo, será determinante, en primer lugar, para definir que norma urbanística es aplicable desde el punto de vista sustantivo –cfr. Resolución de 28 de febrero y 1 de julio de 2015–.

Así razona la Resolución: ‘(...) En el ámbito de la Comunidad Valenciana, si la obra se terminó, según el certificado, antes de 1990, momento en el que se considera legalmente cometida la infracción de realizar una construcción sin licencia, resulta aplicable la Ley estatal del Suelo de 1976 y el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de Disciplina Urbanística, cuyo artículo 31 dispuso el plazo de un año desde la terminación de la obra para iniciar el respectivo procedimiento de restauración de legalidad urbanística, pues únicamente en actos de edificación o uso del suelo que se realizaran sin licencia u orden de ejecución sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes o espacios libres, no había limitación de plazo –artículo 40–. Debido a ello, al tiempo de entrar en vigor la nueva ley urbanística que impone la imprescriptibilidad en el suelo no urbanizable protegido –en el caso valenciano, el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, artículo 255– el plazo concedido a la Administración para restablecer la legalidad se encontraba agotado, por lo que el renacimiento de una acción ya extinguida supondría evidentemente la aplicación retroactiva de la disposición o, en su caso, de la nueva situación urbanística, en claro perjuicio del administrado. Recuérdese en este punto la doctrina de esta Dirección General sobre la retroactividad en sede de obras o incluso segregaciones consolidadas por antigüedad –*vid.* Resoluciones de 11 de marzo de 2014 y 15 de enero, 5 de mayo y 1 de julio de 2015–, acorde con la posición del propio Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, al admitir la aplicación retroactiva de las normas a hechos, actos o relaciones jurídicas nacidas al amparo de la legislación anterior, siempre que los efectos jurídicos de tales actos no se hayan consumado o agotado y siempre, claro está, que no se perjudiquen derechos consolidados o situaciones beneficiosas para los particulares, infiriéndose, en estos casos, la retroactividad del sentido, el espíritu o la finalidad de la Ley (...)’.

En definitiva, justificada por los medios previstos en el artículo 28.4 de la ley de Suelo que la antigüedad de la edificación es anterior a la vigencia de la norma que impuso un régimen de imprescriptibilidad al suelo no urbanizable de protección –en el caso de la legislación valenciana el Real Decreto Legislativo 1/1992–, o incluso, a la propia calificación urbanística de suelo de protección, cabe admitir la aplicación del citado precepto estatal aun tratándose de suelos de especial protección, quedando la edificación declarada, en principio, en un régimen jurídico de fuera de ordenación o asimilado –de modo similar al caso resuelto por la Resolución de 28 de febrero de 2015–, a falta de la resolución de la Administración urbanística competente, que deberá dictar tras la comunicación posterior a la inscripción, que en este caso habrá de hacer el registrador, al Ayuntamiento respectivo y a la

Comunidad Autónoma, haciendo constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expida, la práctica de dicha notificación –artículos 28.4 y 65.3 de la actual norma estatal–.

Sin embargo, tratándose de edificaciones terminadas desde la vigencia del Real Decreto Legislativo 1/1992 –en la Comunidad Valenciana–, no cabrá su consolidación por antigüedad en dicha clase de suelos, por tanto, tampoco su inscripción, salvo que se pruebe fehacientemente que la obra se terminó antes de la propia clasificación acción de restablecimiento de legalidad urbanística, si bien, el apartado cuarto señalaba que el plazo de cuatro años establecido en el apartado primero no será de aplicación a las actuaciones que se hubiesen ejecutado sobre suelo no urbanizable protegido, respecto a las cuales no existirá plazo de prescripción, en cuanto a la posibilidad de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior. Es decir, en esta clase de suelo no cabe, bajo la vigencia de la citada ley, la consolidación de obras por antigüedad ni, por tanto, su inscripción al amparo del artículo 28.4 de la Ley de suelo. urbanística como suelo de especial protección en cuyo caso cabría invocar una regla de irretroactividad de norma restrictiva de derechos.”

También resulta aplicable la Resolución de 13 de diciembre de 2017: “Ahora bien, todo lo anterior debe entenderse sin perjuicio del presupuesto que configura la tipología del supuesto de hecho de la norma contenida en el artículo 28, número 4, del nuevo texto refundido de la Ley de Suelo, esto es, que se trate realmente de ‘construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes’, requisito que obviamente, al definir el ámbito de aplicación objetivo de la norma, habrá de verificarse por parte del registrador en su actuación calificadora”.

... “Como dice la Resolución de este Centro Directivo de 6 de mayo de 2013: ‘El legislador sigue exigiendo que el registrador califique la antigüedad suficiente para considerar posible la prescripción de las acciones que pudieran provocar la demolición y, además que compruebe que la edificación no se encuentra sobre suelo demanial o afectado por servidumbres de uso público’. Y en esta calificación el registrador, como afirmó la Resolución de 11 de diciembre de 2012, deberá «constatar, por lo que resulte del Registro (y, cabe añadir, del propio título calificado), que la finca no se encuentra incluida en zonas de especial protección», en aquellos casos en que la correspondiente legislación aplicable imponga un régimen de imprescriptibilidad de la correspondiente acción de restauración de la realidad física alterada, pues en tales casos ninguna dificultad existe para que el registrador aprecie la falta del requisito de la prescripción, dado que su ausencia no queda sujeta a plazo y su régimen resulta directamente de un mandato legal.”

“4. En este sentido, resulta también esencial debatir la posibilidad de utilizar medios de calificación o de prueba que no consten en el Registro para determinar la inclusión de la finca en cuestión dentro de una determinada zona de especial protección.”

Asimismo, resulta aplicable el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley del Suelo de 30 de octubre de 2015, relativo a la inscripción por antigüedad de obras en el Registro de la Propiedad.

Tercero. Las coordenadas relativas a la edificación que constan en el certificado de técnico, no son correctas, ya que están situadas fuera de la parcela y no cierra la línea poligonal, de manera que no puede comprobarse la superficie ni el perímetro de la obra. Parece que ha habido algún error técnico a la hora de transcribirlas. Artículo 202 de la Ley Hipotecaria: “(...) La porción de suelo ocupada por cualquier edificación, instalación o plantación habrá de estar identificada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica (...)”

Cuarta. Por último, se advierte que no se puede hacer constar una naturaleza rústica-urbana de la finca, ya que según el Ayuntamiento de Simat, se trata de suelo rústico, por lo que la finca registralmente seguirá constando como rústica.

La competencia para determinar la naturaleza del suelo es del Ayuntamiento y depende de las normas urbanísticas en vigor, que son las que resultan del certificado municipal citado.

Artículo 28.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, 437 del Reglamento Hipotecario y artículo 201.2 de la Ley Hipotecaria.

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

Se notifica esta calificación al Funcionario autorizante y al presentante, prorrogándose el asiento de presentación por un plazo de sesenta días contados desde la última notificación de este acuerdo (art. 322 y 323 L.H.).

Contra la presente nota de calificación (...)

Alzira a veintidós de junio de dos mil veintidós.–La Registradora de la Propiedad (firma ilegible), Fdo: Sonsoles Verdejo García».

III

Contra el segundo de los defectos de la anterior nota de calificación, doña C. E. P. y don J. M. G. interpusieron recurso el día 3 de agosto de 2022 mediante escrito en el que alegaban lo siguiente:

«La registradora establece a la hora de fijar el plazo de prescripción aplicable al presente caso, el RD Legislativo 1/1992 de 26 de junio que establece “las obras no prescriben si el suelo es protegido” por entender que dicha legislación era la que estaba vigente en el momento de realización de las obras, esto es año 1998.

Efectivamente, el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el que por primera vez en el ordenamiento jurídico español, introdujo en su artículo 255.1, al regular los “medios de restauración del orden urbanístico en zonas verdes, suelo no urbanizable protegido o espacios libres”, la previsión de imprescriptibilidad de dichos actos en el caso de suelos clasificados como “no urbanizables” sometidos a algún régimen de especial protección, al determinar que “Los actos de edificación o uso del suelo relacionados en el artículo 242 que se realicen sin licencia u orden de ejecución sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes, suelo no urbanizable protegido o espacios libres quedarán sujetos al régimen jurídico establecido en el artículo 248 mientras estuvieren en curso de ejecución, y al régimen previsto en el artículo 249 cuando se hubieren consumado sin que tenga aplicación la limitación de plazo que establece dicho artículo”.

Sin embargo, dicha previsión legal, aprobada con carácter de legislación supletoria de la de las Comunidades Autónomas (según determinación de la Disposición Final Única núm. 3 de la misma), que había ampliado la imprescriptibilidad de la acción a las obras que se realicen en suelo no urbanizable protegido, fue declarada expresamente como inconstitucional por la sentencia del TC 61/1997, de 20 de marzo, y derogada directamente por la posterior Ley 6/1998, de 13 de abril de Régimen del Suelo y Valoraciones, al considerar que se trataba de una materia reservada competencialmente en exclusiva a su regulación por parte de las Comunidades Autónomas, lo que supuso en la práctica “la reviviscencia” del régimen legal previsto en el TRLS76.

La consecuencia fue (como indicó la doctrina –entre otras en sentencia n.º 14/2021 del TSJ del País Vasco de 19 de enero de 2021) que, hasta la aprobación de las respectivas normas legales por parte de cada una de las Comunidades Autónomas, el régimen legal aplicable en esta materia fue el previsto en el TRLS de 1976, con lo que el plazo prescriptivo para actos en suelo no urbanizable protegido fue el general de cuatro años.

En el caso de la Comunidad Valenciana, fue la Ley 16/2005, de 30 diciembre, Urbanística Valenciana (norma vigente desde el 1 de Febrero de 2006), la que introdujo (art. 224.4) por primera vez en el ámbito de este territorio la previsión legal de que el plazo de ejercicio de la potestad de restauración no prescribía o caducaba cuando se tratase de edificaciones realizadas en suelos no urbanizables protegidos, siendo dicha previsión legal mantenida por la posterior Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana, y por el actualmente vigente Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

Ello supuso que, como reconoció la doctrina, siendo muestra de ello la recogida en la sentencia n.º 44/2018, de 25 de enero de 2018, del TSJCV (rec. 229/2017), resulta evidente que, en relación con aquellas obras que empezaron y terminaron antes de la entrada en vigor de la ley 16/2005, le resultaba de aplicación la previsión contenida en el TRLS76, al “no existir ninguna otra norma de derecho transitorio que pueda resolver la situación”, por lo que “si la prescripción se ganó antes de la entrada en vigor de la ley 16/2005, no sería posible, tras la entrada en vigor de esta ley, iniciar un procedimiento de restauración basado en la imprescriptibilidad que la norma decreta”.

Es necesario reseñar que dicha interpretación es acorde con la contenida en el informe emitido por del Ayuntamiento de Simat de la Vallidigna que establece en el informe urbanístico que se encuentra incorporado a la escritura lo siguiente:

“3.6 Que el plazo de caducidad para ordenar la restauración urbanística de una construcción realizada sin licencia urbanística, o sin ajustarse a sus determinaciones, ha ido cambiando en las sucesivas modificaciones de la legislación urbanística:

– Del 22/10/1981 al 01/02/2006: Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana establece n plazo de cuatro años desde la total terminación de las obras (art. 9).

– Del 01/02/2006 al 19/08/2014 incluido: La LUV (Ley 16/2005, Urbanística Valenciana) establecía un plazo de cuatro años desde la total terminación de las obras, siempre que estas no estuviesen construidas sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes, viales, espacios libres o usos dotacionales públicos, terrenos o edificios pertenecientes al dominio público o incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural valenciano, o sobre suelo no urbanizable protegido (art. 224).

– Desde el 20/08/2014: la LOTUP (Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana) en el artículo 236, establece un nuevo plazo de 15 años. Este nuevo plazo no se aplica a las obras que a la entrada en vigor de esta ley ya hayan cumplido el plazo de caducidad de 4 años que se establece en la ley anterior, vigente en la fecha de finalización de la obra.

– A partir de 21/03/2019: La Ley 3/2019 modifica el artículo 236 de la LOTUP excluyendo de prescripción cualquier construcción en suelo no urbanizable.

3.7 A la vista de lo indicado, por ser una actuación que se ha ejecutado sobre terrenos calificados en el planeamiento como suelo no urbanizable protegido, existirá plazo de caducidad de la acción, en cuanto a la posibilidad de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior de los bienes, según el año de finalización de las obras.

El 1 de febrero de 2006 entró en vigor la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV), estipulando en su artículo 224.4, la no caducidad de la acción, en cuanto a la posibilidad de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior de los bienes anterior de los bienes, para las actuaciones que se hubieren ejecutado sobre terrenos calificados en el planeamiento como suelo no urbanizable sujeto a protección.

De todo lo expuesto se deduce que siendo el año 1988 cuando se realizaron las obras, tal y como se recoge en la calificación recurrida, y por tanto con anterioridad a la entrada en vigor de la ley 16/2005, le resultaba de aplicación la previsión con tenida en el TRLS76 Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre al “no existir ninguna otra norma de derecho transitorio que pueda resolver la situación”, y por lo tanto la prescripción se ganó antes de la entrada en vigor de la Ley 16/2005.

Por todo lo expuesto, se solicita que se tenga a bien admitir el presente recurso y anular el apartado segundo de la calificación efectuada por Sr. Registrador de la Propiedad de Alzira Número Uno que es objeto del mismo por estar prescrita la acción para la restauración de la legalidad urbanística de la obra nueva objeto de inscripción.»

IV

La registradora de la Propiedad emitió informe ratificando la calificación en todos sus extremos y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 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; 202 de la Ley Hipotecaria; 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística; 255 y 256 y la disposición final tercera del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; los artículos 184, 185 y 188 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; 31 del Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana 9 del Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana; la disposición final primera de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística; los artículos 224 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana; 255.6 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje; la Sentencia del Tribunal Constitucional número 61/1997, de 20 de marzo; la sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 9 de junio de 2017, 25 de enero de 2018, 1 de julio de 2020 y 28 de abril de 2022; la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 19 de enero de 2021; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 5 de marzo y 5 de agosto de 2013, 11 de marzo, 22 de abril y 24 de noviembre de 2014, 15 de enero, 5 de mayo y 1 de julio de 2015, 19 de febrero, 30 de mayo y 21 de septiembre de 2016, 28 de junio y 13 de diciembre de 2017, 31 de julio, 18 de octubre y 13 de diciembre de 2018 y 4 y 25 de julio y 4 de septiembre de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 15 de septiembre de 2020 y 30 de julio de 2021.

1. Es objeto de este expediente decidir si es aplicable el régimen de imprescriptibilidad de la acción para exigir el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida a una obra nueva que se ubica en suelo no urbanizable de especial protección, radicante en la Comunidad Autónoma Valenciana.

Son datos relevantes para la resolución del presente recurso:

– La fecha en que se termina la obra, que es 1998, acreditado por un certificado de la arquitecta técnica doña E. M. M. I., el día 4 de agosto de 2021. Por tanto, a ese momento ha de atender la registradora para calificar la legalidad urbanística de la obra nueva cuya inscripción se solicita.

– También la ubicación en suelo no urbanizable protegido agrícola medio, sujeto al plan especial de mejora del medio rural, clasificado como tal en 1988, en Lugar de Interés Comunitario Sierra (...) de la Red Natura 2000, incluidos en el año 2001 y aprobados por la Comisión Europea en el año 2006, y en zona de especial conservación por el Decreto 160/2020, de 23 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana. Esta clasificación de especial protección se acredita por certificado del Ayuntamiento de Simat de la Vallidigna de 4 de junio de 2021. Ambos documentos se incorporan a la escritura que motiva la calificación que se recurre.

2. La cuestión objeto del presente recurso consiste en decidir si es aplicable a la obra nueva terminada en 1998 el régimen de imprescriptibilidad de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida en las obras nuevas ubicadas en terrenos de especial protección.

Acreditado por el certificado municipal incorporado a la escritura que la obra nueva se ubica sobre suelo no urbanizable agrícola protegido medio, sujeto al plan especial de mejora del medio rural, aprobado en las Normas Subsidiarias de Simat de la Valldigna, que se publicaron en el Boletín Oficial de la Provincia el día 17 de junio de 1988, puesto que la declaración de Lugar de Interés Comunitario de la Red Natura 2000 y de Zona de Especial Conservación son posteriores a la terminación de la obra en el año 1998, lo que realmente se plantea en el presente caso es cuál es el régimen de prescripción o imprescriptibilidad aplicable a la infracción urbanística cometida.

3. La registradora entiende aplicable el régimen de imprescriptibilidad del artículo 255 del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, del que se deriva la imprescriptibilidad de la acción para restablecer la legalidad urbanística infringida a obras nuevas terminadas sobre zona no urbanizable de especial protección, por lo que habiéndose declarado la protección en 1988 y finalizado la obra en 1998, la obra no es legalizable y por tanto no inscribible.

Alega como fundamento a su calificación una resolución de este centro directivo de 4 de septiembre de 2019, en la que el párrafo quinto del fundamento de Derecho cuarto declara que «sin embargo, tratándose de edificaciones terminadas desde la vigencia del Real Decreto Legislativo 1/1992 –en la Comunidad Valenciana–, no cabrá su consolidación por antigüedad en dicha clase de suelos, por tanto, tampoco su inscripción, salvo que se pruebe fehacientemente que la obra se terminó antes de la propia clasificación».

Los recurrentes entienden que no debe aplicarse el régimen del artículo 255 del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, porque el mismo debe entenderse afectado por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, que lo declara inconstitucional, derogándose por la disposición derogatoria única de la Ley del Suelo y Valoraciones, 6/1998, de 13 de abril, por lo que es aplicable la doctrina de la sentencia número 14/2021 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 19 de enero, que entiende que, hasta la aprobación de las respectivas normas legales por parte de cada una de las Comunidades Autónomas, el régimen legal aplicable en esta materia fue el previsto en el texto refundido de la Ley de Suelo de 1976, con lo que el plazo prescriptivo para actos en suelo no urbanizable protegido fue el general de cuatro años, que coincide con la interpretación que da la sentencia número 44/2018 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 25 de enero, que entiende que resulta evidente que, en relación con aquellas obras que empezaron y terminaron antes de la entrada en vigor de la Ley 16/2005, le resultaba de aplicación la previsión contenida en el texto refundido de la Ley de Suelo de 1976, al «no existir ninguna otra norma de derecho transitorio que pueda resolver la situación», por lo que «si la prescripción se ganó antes de la entrada en vigor de la ley 16/2005, no sería posible, tras la entrada en vigor de esta ley, iniciar un procedimiento de restauración basado en la imprescriptibilidad que la norma decreta».

4. La Dirección General se ha pronunciado en reiteradas ocasiones respecto al régimen de inscripción de las obras nuevas por antigüedad declaradas en fincas ubicadas en suelo clasificado como rural de especial protección, siendo doctrina reiterada aquella por la cual, si el registrador llega a la conclusión, debidamente fundamentada, de que la edificación se ha realizado sobre terreno calificado con régimen especial (sistemas generales, zonas verdes, espacios libres, suelo no urbanizable especial...) no cabrá la consolidación de la obra por antigüedad. Así se declaró en Resoluciones como las de 5 de marzo y 5 de agosto de 2013, 11 de marzo, 22 de abril y 24 de noviembre de 2014, 1 de julio de 2015, 19 de febrero, 1 de marzo, 30 de mayo y 21 de septiembre de 2016, 28 de junio de 2017, 31 de julio, 18 de octubre y 13 de diciembre de 2018, 4 de julio y 25 de julio de 2019, 15 de septiembre de 2020 y 30 de julio de 2021.

Sin embargo, como declaró la Resolución de 18 de octubre de 2018 esta doctrina no es aplicable al caso de que la finca esté sujeta a algún tipo de régimen especial que declare el régimen de imprescriptibilidad de la infracción urbanística, si la obra se terminó antes de la vigencia del régimen de imprescriptibilidad.

Especialmente reseñable fue la Resolución de 4 de septiembre de 2019, dictada para un supuesto similar de obra nueva por antigüedad en la Comunidad Valenciana, que estimó aplicable el régimen del artículo 255 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992, pero también estimó necesario «certificado municipal acreditativo de que la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística relativa a la edificación cuya inscripción se solicita ya estaba prescrita cuando el suelo sobre que se asienta fue calificado como especialmente protegido».

5. Respecto a la doctrina jurisprudencial citada por el recurrente, es cierto que el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ha resuelto con criterio dispar casos similares.

En particular, en el caso de la sentencia de 25 de enero de 2018 se trataba de una obra comenzada antes de la vigencia de la Ley de 2005, bajo la vigencia del Plan de Manises de 1988 y el Tribunal no se pronuncia sobre la aplicabilidad de la Ley estatal de 1992.

Más recientemente, el Alto Tribunal valenciano se ha pronunciado con más claridad, abordando de modo expreso la cuestión transitoria: así, la sentencia número 3373/2020, de 1 de julio: «Como tenemos dicho en nuestra STSJCV núm. 474/2017, de 9 de junio, “si entendiéramos que los hechos se habían producido antes de la entrada

en vigor de la LUV (Ley 16/2005, de 30 de diciembre), la norma aplicable sería la LRAU (Ley 6/1994, de 15 de noviembre). Pero la LRAU no contiene norma alguna referente a la restauración de la legalidad, de manera que el legislador Valenciano remitió la regulación de esta actividad, según se expresa en la Disposición final, al Texto Estatal vigente, que en aquella época estaba integrado por el texto refundido de 1992, cuyo artículo 255.1 establece que: 'los actos de edificación y uso del suelo relacionados en el artículo 242, que se realicen sin licencia u orden de ejecución, sobre terrenos calificados por el planeamiento como zonas verdes, suelo no urbanizable protegido o espacios libres quedaran sujetos al régimen jurídico de los artículos 248 y 249, 'sin que tenga aplicación la limitación del plazo que establece dicho artículo'.

Es decir, si entendemos que es aplicable el Texto de 1992, como consecuencia de la decisión, perfectamente legítima del Legislador valenciano, (de acuerdo con la STC 61/97, de 21 de marzo), tampoco habría caducado o prescrito la potestad de la administración para reaccionar frente a la ilegalidad de la obra materializada por el actor.

Si por alguna circunstancia entendiéramos que tampoco resulta de aplicación el TR de 1992 y tuviéramos que aplicar el art 188 del TR de 1976, deberíamos llegar a la misma conclusión que en los casos anteriores, pues la interpretación y compleción del artículo 188 de la misma, no podría hoy día hacerse al margen de lo que establece la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales, fauna y flora silvestre, de manera que, estos supuestos específicos de lugares LIC, en base a lo que previene el artículo 6 de la Directiva citada, deben merecer, a los efectos del artículo 188 mencionado, la misma protección que dispensa esa norma a las zonas verdes y los espacios libres"».

Por su parte, la reciente sentencia número 1709/2022, de 28 de abril, en el mismo sentido, señala: «Efectivamente, el legislador autonómico valenciano que aprobó la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, en la medida en que la mencionada norma jurídica no tenía carácter exhaustivo entendió que, tenía el valor de legislación subsidiaria el texto refundido de 1992; como por otra parte así lo explicita en la disposición final primera del cuerpo normativo que hemos considerado. De aquí que en materia de la restauración de la legalidad vigente la Ley 6/1994, y en la medida en que estas normas no regulan esta materia, (por disposición del legislador valenciano, plenamente competente en materia urbanística, según sentencia del TC 6/97, de 20 de marzo), sería de aplicación el artículo 255 dicho texto refundido, en cuyo caso y para los tipos de suelo que hemos mencionado, concretamente, para los suelos no urbanizables protegidos, no existe caducidad en la potestad de la administración para ordenar la restauración de la legalidad.

Así las cosas, en ningún caso y bajo ninguna condición, podríamos entender que quedado prescrita la potestad de la administración para ordenar la restauración, ya que se trata de un suelo al que la ordenación urbanística atribuye una especial protección". Y aun cuando no entendiéramos aplicable la Ley 16/2005 regiría el artículo 225 del texto refundido de 1992 que disponía la misma imprescriptibilidad ya señalada».

Pues como ha señalado el Tribunal Supremo –cfr. entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de febrero de 2012, recurso de casación número 5346/2008–, cuando se trata de suelos rústicos especialmente protegidos tomarse en consideración que desde una perspectiva urbanística y medioambiental la defensa jurídica de esos suelos se presenta hoy –en el marco de la amplia, reciente y variada normativa sobre la materia, en gran medida fruto de la transposición de los normas de la Unión Europea–, como un reto ciertamente significativo y como uno de los aspectos más sensibles y prioritarios de la expresada y novedosa normativa.

De modo que, a la vista de la reciente jurisprudencia debe confirmarse la calificación de la registradora, salvo que resulte acreditado por certificación del Ayuntamiento, como órgano competente en materia de disciplina urbanística, que la obra se encuentra consolidada y no sujeta a acción de restablecimiento de legalidad.

Por todo ello, 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, 28 de octubre de 2022. La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.