

Resolución de 30 de diciembre de 2024, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad de Villarcayo, por la que se deniega la práctica de nota marginal de finalización de un expediente sancionador por infracción urbanística.

(BOE de 6 de febrero de 2025)

Registro de la Propiedad. Anotación marginal de terminación de expediente de disciplina urbanística.

El presente expediente se centra en la improcedencia de practicar la nota marginal de terminación del expediente de disciplina urbanística cuando no se practicó previamente la anotación preventiva de su incoación ni consta haberse notificado a la cotitular de la finca ganancial.

El resultado de un **expediente por sanción urbanística** no será siempre y en todo caso susceptible de reflejo registral, pues deberá atenderse a su contenido concreto y si el mismo afecta o se refiere a la finca, en el sentido de definir una situación urbanística concreta con consecuencias reales. En el caso concreto de este expediente, resulta incuestionable el carácter real del contenido de la resolución, en cuanto a la situación de edificación sin título habilitante y contraria a la ordenación y el deber de restauración de la legalidad urbanística acordada en el expediente sancionador, lo que puede ser reflejado mediante nota marginal a que se refiere el apartado tercero del artículo 67 de la Ley de Suelo. Esta nota marginal no producirá otro efecto que el de dar a conocer la situación urbanística en el momento a que se refiere el título que la origina, poniendo en conocimiento de terceros los deberes urbanísticos que afectan a la finca con carácter *propter rem* y en los que quedarán subrogados legalmente, sin perjuicio de la posibilidad de una posterior prescripción de las acciones de protección y la situación consecuente de asimilada a fuera de ordenación de la edificación, en su caso.

Además, esta nota marginal tendrá vigencia indefinida, pero podrá ser cancelada por acuerdo de la Administración, o en virtud de resolución judicial por las que se declaren la inexistencia de la infracción, la improcedencia de los órdenes de restauración del orden jurídico o de que ha tenido lugar el incumplimiento de los deberes correspondientes. También podrá practicarse por solicitud del titular registral a la que se acompañe la certificación del acuerdo de la Administración en el que resuelva la cancelación de la nota, o la documentación que acredite, conforme a lo dispuesto en la Ley, la obtención de dicho acuerdo por silencio positivo o, en su caso, la sentencia correspondiente. Por tanto, no puede compartirse el criterio del registrador y cabe sostener que el contenido de la resolución del expediente sancionador **es susceptible de reflejo registral** mediante nota marginal, independientemente de si se practicó o no la anotación preventiva de incoación del procedimiento.

No obstante, no debe confundirse la cuestión anterior con la exigencia de que los **titulares registrales** hayan tenido la posibilidad de **intervención en el procedimiento** en los términos legalmente previstos, lo que es independiente en todo caso de la virtualidad del principio de subrogación legal que opera cuando se trata del cumplimiento de la legalidad urbanística y de sus consecuencias patrimoniales. En aras de asegurar el cumplimiento del derecho a la tutela judicial efectiva, en el momento de efectuar los correspondientes emplazamientos, resulta factible la plena identificación de los terceros titulares registrales de derechos afectados con la simple consulta en el Registro de la Propiedad por parte de la Administración. En consecuencia, dado que la finca consta inscrita a nombre de ambos cónyuges con carácter ganancial y no habiéndose notificado a uno de ellos la tramitación del expediente, como exige la propia normativa sustantiva de aplicación, procede confirmar el defecto.

En el recurso interpuesto por doña María Begoña Lavín Jurjo, alcaldesa-presidenta del Ayuntamiento de Trespaderne, contra la calificación del registrador de la Propiedad de Villarcayo, don Antonio Requena Tapiador, por la que deniega la práctica de nota marginal de finalización de un expediente sancionador por infracción urbanística.

Hechos

I

El día 19 de marzo de 2024, bajo el asiento 1674 del Diario 91, se presentó en ese Registro la comunicación expedida el 19 de marzo de 2024 y resolución de Alcaldía del Ayuntamiento de Trespaderne del mismo día, en el expediente número 77/2024 «Procedimiento Protección de la Legalidad Urbanística» solicitando la práctica de la anotación que deje constancia del inicio de un expediente de restauración de legalidad urbanística sobre una determinada finca por la realización de actos de edificación sin disponer del título habilitante necesario. En dicha resolución municipal de acuerdo incoar el expediente de restauración de legalidad, incoar expediente sancionador, notificar al titular, así como notificar al Registro de la Propiedad la incoación del expediente de restauración de legalidad «para su publicidad y práctica de los asientos».

Con fecha 21 del mismo mes se aportó comunicación expedida el 19 de marzo y resolución de Alcaldía del Ayuntamiento de Trespaderne del mismo día, expediente número 78/2024, «Procedimiento Sancionador por Infracción Urbanística». En dicha resolución municipal se acuerda la incoación del expediente, así como la remisión al Registro de la Propiedad para la práctica de la anotación preventiva del expediente de disciplina urbanística de acuerdo con los artículos 56 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

Con fecha tres de 3 de 2024 se suspendió la anotación solicitada por tres defectos: 1) no aportarse la pertinente certificación expedida por el secretario del Ayuntamiento de Trespaderne, con el contenido que determina el artículo 57 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio; 2) no constar que el acuerdo fue notificado al titular o titulares registrales de la finca afectada, y 3) falta de identificación de la finca sobre la que supuestamente se cometió la infracción urbanística.

Con fecha 3 de mayo de 2024 se aportó certificación expedida el mismo día por el Secretario del Ayuntamiento de Trespaderne, en la que se identificó la finca, y justificante de comunicación a don J. L. C. M., suspendiéndose de nuevo la anotación el 17 de junio de 2024 por no constar que el acuerdo se notificó a la titular registral de la finca afectada doña M. Y. O. D., teniendo en cuenta que la finca registral 4.224 de Trespaderne aparecía inscrita a favor de don J. L.C. M. y doña M. Y. O. D., para su sociedad conyugal.

Posteriormente, con fecha 2 de septiembre de 2024, bajo el asiento 1271 del Diario 2024, se presentaron en ese Registro certificación expedida el mismo día por el secretario interventor del Ayuntamiento de Trespaderne, con el visto bueno de la alcaldesa-presidenta, expediente número 78/2024, «Procedimiento Sancionador por Infracción Urbanística». En esta nueva resolución municipal se acuerda tomar razón de las alegaciones presentadas, declarar probados los hechos de edificación sin licencia y contraria al planeamiento urbanístico, declarar responsable a don J. L.C. M. apreciar el atenuante de reconocimiento implícito de la infracción y compromiso de realizar los trámites necesarios para contribuir a que desaparezca, la imposición de una sanción, mantener en suspenso el expediente de restauración de legalidad urbanística concediendo el plazo de dos meses para la presentación de propuesta de modificación urbanística que ampare la legalización de la edificación, así como la notificación a los interesados y la remisión al Registro de la Propiedad de la certificación administrativa una vez firme la resolución, para la práctica de los asientos que procedan conforme al artículo 63 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

En el oficio de remisión de la certificación de dicha resolución al Registro de la Propiedad se solicita concretamente que «se practique nota marginal de terminación de expediente» conforme al capítulo VII del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, y el artículo 363 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, rogando que cuando se haya realizado la anotación de comunique al Ayuntamiento.

II

Dicho documento se presentó en el Registro de la Propiedad de Villarcayo y fue calificado el 18 de septiembre de 2024 en los siguientes términos, resumidamente:

«Presentado con fecha dos de septiembre de dos mil veinticuatro bajo el Asiento 1271 del Diario 2024 certificación expedida el mismo día por don E. S. G., Secretario Interventor del Ayuntamiento de Trespaderne, con el V.ºB.º de la Alcaldesa Presidenta doña María Begoña Lavín Jurgo, expediente n.º 78/2024, declarado no sujeto al pago del impuesto en la fecha de presentación, el Registrador que suscribe no practica los asientos solicitados al no haberse practicado en este Registro anotación alguna. Téngase en cuenta que la anotación se suspendió el tres de mayo y diecisiete de junio de dos mil veinticuatro.

Todo ello con arreglo a los artículos 18 y 20 de la Ley Hipotecaria.

Contra la presente nota de calificación (...).

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Antonio Requena Tapiador registrador/a titular de Registro de la Propiedad de Villarcayo a día dieciocho de septiembre del dos mil veinticuatro.»

III

Contra dicha calificación, doña María Begoña Lavín Jurgo, alcaldesa-presidenta del Ayuntamiento de Trespaderne, interpone recurso, mediante escrito en el que expone, resumidamente, lo siguiente:

«Primero. Con fecha de 19 de marzo de 2024 la alcaldía, a través de la resolución 92-2024 se incoó expediente sancionador urbanístico por la realización de edificación sin licencia y contraria al planeamiento urbanístico, realizado por J. L. C. M. en la referencia catastral número (...) En esa misma fecha se remitió al Registro de la Propiedad para que se efectuara la correspondiente anotación preventiva.

Con fecha de 2 de septiembre de 2024, la alcaldía resolvió el procedimiento disciplinario, declarando la responsabilidad del infractor, lo cual fue remitido igualmente al Registro de la Propiedad a los efectos de que se realizara la correspondiente nota marginal. Todos los documentos remitidos por el Ayuntamiento, con sus correspondientes firmas electrónicas y los códigos seguros de validación.

Segundo. Con fecha de 19 de septiembre de 2024, el Registro comunica que no practica el asiento solicitado indicando que la anotación se suspendió el 3 de mayo y el 17 de junio, y en base a los artículos 18 y 20 de la Ley Hipotecaria sin argumentar en ningún caso cuál es el motivo concreto o que aspecto concreto de dichos artículos ha incumplido este Ayuntamiento a los efectos de practicar la inscripción.

Se debe informar que dicha anotación preventiva se suspendió por no constar la certificación expedida por el secretario del Ayuntamiento (que se adjunta al expediente ya que la misma existe en el expediente) o que dicha certificación no cumple de forma estricta el artículo 57 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:

– Acerca de la fecha del acuerdo y órgano que lo ha dictado, figura en las distintas certificaciones, y es más, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en concreto su artículo 26, la propia resolución en sí incluye el órgano que lo ha dictado, la persona titular de dicho órgano, se acompaña de la firma, todas ellas electrónicas y con sello de tiempo, del titular

de la secretaría a efectos de transcripción al libro de resoluciones y contiene, lógicamente, el código seguro de verificación, por lo que se puede entender que la exigencia de un certificado de dicha resolución, que en la práctica y a la luz de la Ley 39/2015 tiene menor seguridad que el propio documento original, no deja de ser algo anacrónico e incluso superado por la Ley, con independencia de que se haya mantenido esta norma de carácter reglamentario.

– Que el acuerdo ha sido notificado al titular registral. No se incluye en el certificado como tal, pero, tal y como se adjunta, figura el recibí debidamente incorporado, igualmente con sello de tiempo y la fecha exacta de su recepción en el propio expediente, teniendo mayor validez que cualquier certificado manual que pueda expedir esta secretaría, y siendo, en la práctica, un certificado automático que genera el gestor de expedientes una vez que se recepcionista una notificación de carácter electrónico, en este caso a través de una actuación administrativa automatizada, en los términos previstos en el artículo 42 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

– Y en lo referente al objeto del expediente, fecha de iniciación y solicitud expresa de que se tome la anotación, está tanto en el oficio de remisión y en el certificado.

Tercero. Los recursos que puede interponer este Ayuntamiento son indicados por el propio Registro de la Propiedad, entendiéndose este informante que el más interesante a efectos de este Ayuntamiento puede ser el recurso gubernativo ante la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública al que hay que acompañar el título objeto de calificación y una copia de la calificación efectuada.

En virtud se formula la siguiente resolución:

Primero. Recurrir, a través de recurso gubernativo la decisión del Registrador de la Propiedad de no practicar la anotación preventiva en el marco del expediente 78-2024 a efectos del Ayuntamiento y Asiento 1271 del Diario 2024 a efectos del Registro de la Propiedad.»

IV

El registrador de la Propiedad informó y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18 y 20 de la Ley Hipotecaria; 65, 66 y 67 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; 40, 47, 48, 53.1.e) y 53.2, 63, 64, 82, 89 y 90 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 114.1 y 120.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León; 56 y siguientes 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; 99 del Reglamento Hipotecario; 363 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 7 de octubre de 2015, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 3 de julio de 2023 y 11 de julio y 9 de septiembre de 2024.

1. En el presente expediente se plantea si procede la constancia registral de la terminación de un expediente de disciplina urbanística que presenta los siguientes antecedentes:

– En primer lugar, bajo el asiento 1674 del Diario 91, se presentó en ese Registro la comunicación y resolución de Alcaldía en el expediente número 77/2024 «Procedimiento Protección de la Legalidad Urbanística» solicitando la práctica de la anotación que deje

constancia del inicio de un expediente de restauración de legalidad urbanística sobre una determinada finca por la realización de actos de edificación sin disponer del título habilitante necesario. En dicha resolución municipal de acuerdo incoar el expediente de restauración de legalidad, incoar expediente sancionador, notificar al titular, así como notificar al Registro de la Propiedad la incoación del expediente de restauración de legalidad «para su publicidad y práctica de los asientos».

– Posteriormente se aportó comunicación y resolución de Alcaldía del Ayuntamiento en expediente número 78/2024, «Procedimiento Sancionador por Infracción Urbanística». En dicha resolución municipal se acuerda la incoación del expediente, así como la remisión al Registro de la Propiedad para la práctica de la anotación preventiva del expediente de disciplina urbanística de acuerdo con los artículos 56 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

– Con fecha 3 de mayo de 2024 se suspendió la anotación solicitada por tres defectos y con fecha 3 de mayo de 2024 se aportó certificación expedida el mismo día por el secretario del Ayuntamiento de Trespaderne, para la subsanación de los defectos observados, suspendiéndose de nuevo la anotación el 17 de junio de 2024 por no constar que el acuerdo se notificó a la titular registral de la finca afectada doña M. Y. O. D., teniendo en cuenta que la finca registral 4224 de Trespaderne aparecía inscrita a favor de don J. L.C. M. y doña M. Y. O. D., para su sociedad conyugal y solo se notificó al primero.

– Posteriormente, con fecha 2 de septiembre de 2024 bajo el asiento 1271 del Diario 2024, se presentaron en ese Registro certificación de la resolución del expediente número 78/2024, «Procedimiento Sancionador por Infracción Urbanística». En esta nueva resolución municipal se acuerda tomar razón de las alegaciones presentadas, declarar probados los hechos de edificación sin licencia y contraria al planeamiento urbanístico, declarar responsable a don J. L.C. M. apreciar el atenuante de reconocimiento implícito de la infracción y compromiso de realizar los trámites necesarios para contribuir a que desaparezca, la imposición de una sanción, mantener en suspenso el expediente de restauración de legalidad urbanística concediendo el plazo de dos meses para la presentación de propuesta de modificación urbanística que ampare la legalización de la edificación, así como la notificación a los interesados y la remisión al Registro de la Propiedad de la certificación administrativa una vez firme la resolución, para la práctica de los asientos que procedan conforme al artículo 63 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

– En el oficio de remisión de la certificación de dicha resolución al Registro de la Propiedad se solicita concretamente que «se practique nota marginal de terminación de expediente» conforme al capítulo VII del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, y el artículo 363 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, rogando que cuando se haya realizado la anotación de comunique al Ayuntamiento.

El registrador no practica los asientos solicitados al no haberse practicado en ese Registro anotación alguna, teniendo en cuenta que la anotación se suspendió el 3 de mayo y 17 de junio de 2024.

En su informe el registrador complementa su argumentación exponiendo que el presente recurso carece de virtualidad jurídica sustantiva por cuanto la nota de calificación negativa que motivó el mismo es un mero efecto jurídico reflejo de la nota de calificación de fecha 17 de junio de 2024, en la que se suspende la anotación por «no constar que el acuerdo haya sido notificado a la titular registral de la finca afectada doña M. Y. O. D., teniendo en cuenta que la finca registral 4224 aparece inscrita al folio 122 del tomo 2220, libro 46, a favor de don J. L.C. M. y doña M. Y. O. D., para su sociedad conyugal». En consecuencia «lo procedente sería subsanar ese defecto o, si se considera que es irrelevante, recurrir la referida nota de calificación por la que se suspendió la práctica de la anotación preventiva de incoación de expediente de disciplina urbanística. En cualquier caso, lo que carece absolutamente de sentido es pretender practicar en el Registro ciertos asientos sobre la base de otros que no han tenido lugar, vulnerando el principio de tracto sucesivo. Además, el procedimiento señalado en los artículos 56 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que finaliza, en el presente caso, con los efectos registrales señalados en su artículo 63, tiene su base en la anotación preventiva a favor de la Administración actuante; asiento que, como ya se ha señalado anteriormente, nunca se ha practicado en este Registro. Por otra parte si se admitiera la inscripción directa de la terminación del expediente, sin la constancia en el Registro de la Propiedad de la susodicha anotación

preventiva a favor de la Administración actuante, se estarían infringiendo las garantías legalmente establecidas a favor de los titulares registrales del dominio y de cualquier derecho real sobre la finca, máxime cuando ni siquiera se ha justificado que el acuerdo de incoación del expediente de disciplina urbanística ha sido notificado a doña M. Y. O. D.».

Por tanto, a la vista de estos hechos y de los términos en que se ha presentado el recurso, el presente expediente se centra en el defecto expuesto en la última nota de calificación y referido a la improcedencia de practicar la nota marginal de terminación del expediente de disciplina urbanística cuando no se practicó previamente la anotación preventiva de su incoación ni consta haberse notificado a la cotitular de la finca ganancial, dado que la finca consta inscrita a favor de don J. L.C. M. y doña M. Y. O. D., para su sociedad conyugal y solo consta la notificación al primero.

2. Reiteradamente esta Dirección General ha afirmado (vid., por todas, Resoluciones de 27 de febrero de 2012 y 22 de junio de 2013) que no obstante la presunción de legalidad, ejecutividad y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos (cfr. artículos 38 y 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), el artículo 99 del Reglamento Hipotecario faculta al registrador para calificar, respecto de los documentos administrativos, entre otros extremos, la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido, los trámites e incidencias esenciales de éste, así como la relación del mismo con el título registral y a los obstáculos que surjan con el Registro.

En consecuencia, tratándose de documentos administrativos, uno de los extremos que está sujeto a la calificación registral es precisamente si los trámites del procedimiento están debidamente relacionados con el titular registral o lo que es lo mismo si el titular registral ha tenido en el procedimiento la posición jurídica contemplada por el ordenamiento (cfr. artículo 99 del Reglamento Hipotecario).

Como ha afirmado reiteradamente este Centro Directivo, es principio básico de nuestro sistema registral el de que todo título que pretenda su acceso al Registro ha de venir otorgado por el titular registral o en procedimiento seguido contra él (cfr. artículos 20 y 40 de la Ley Hipotecaria), alternativa esta última que no hace sino desenvolver en el ámbito registral el principio constitucional de salvaguardia jurisdiccional de los derechos e interdicción de la indefensión (cfr. artículos 24 y 105 de la Constitución Española) y el propio principio registral de salvaguardia judicial de los asientos registrales (cfr. artículo 1 de la Ley Hipotecaria).

Este principio deriva de la legitimación registral pues si conforme al artículo 38 de la Ley Hipotecaria la inscripción implica una presunción «iuris tantum» de exactitud de los pronunciamientos del Registro a todos los efectos legales en beneficio del titular registral, el efecto subsiguiente es el cierre del Registro a los títulos otorgados en procedimientos seguidos con persona distinta de dicho titular o con persona en la que no se agota la titularidad registral.

A efectos registrales resulta preceptivo que en el documento que se presente a inscripción conste que el titular o titulares registrales hayan tenido la posibilidad de intervención legalmente prevista en cada caso en el procedimiento administrativo, garantizando de este modo su defensa ex ante y permitir a los asientos registrales desplegar su entera eficacia «erga omnes», ya que, como señaló la Resolución de 7 de septiembre de 1992, no ha de importar, para negar en su caso la inscripción, que los defectos puedan ser causa de anulabilidad, y no de nulidad de pleno derecho, pues al Registro sólo deben llegar actos plenamente válidos, máxime si la posible anulabilidad está establecida en interés y garantía del titular registral para evitar su indefensión.

Este planteamiento se encuentra justificado en la propia normativa del Procedimiento Administrativo Común de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, contemplando expresamente la necesidad de notificación de los distintos actos a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos –cfr. artículo 40–, y dentro de las garantías del procedimiento administrativo, el derecho a formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico –cfr. artículos 53.1.e) y 76–.

Asimismo, se regula específicamente el trámite de audiencia para que los interesados, instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución,

por un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes –artículo 82–.

Tratándose de procedimientos sancionadores, tales exigencias se ven especialmente garantizadas por la Ley para destacar la necesidad de notificación a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado, del acuerdo de iniciación, el cual deberá contener las previsiones legales y concretamente la «indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada» –cf. artículo 64.1.f)–.

También se contempla en los procedimientos de carácter sancionador la necesidad de notificación de la propia propuesta de resolución, una vez concluida la instrucción del procedimiento, que deberá indicar la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes – artículos 89 y 90–.

3. La exigencia de intervención del titular registral en el procedimiento del que dimana el acto administrativo cuya inscripción se pretende viene también contemplada expresamente por nuestra legislación hipotecaria.

En particular, en lo que respecta a los procedimientos de disciplina urbanística como el analizado en el presente expediente.

El artículo 65 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, contempla que serán inscribibles en el Registro de la Propiedad: «c) La incoación de expediente sobre disciplina urbanística o restauración de la legalidad urbanística, o de aquéllos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar, tanto el cumplimiento de las sanciones impuestas, como de las resoluciones para restablecer el orden urbanístico infringido».

Estos actos se harán constar mediante anotación preventiva conforme al artículo 67.2 y tratándose de la incoación de expedientes de disciplina urbanística que afecten a actuaciones por virtud de las cuales se lleve a cabo la creación de nuevas fincas registrales por vía de parcelación, reparcelación en cualquiera de sus modalidades, declaración de obra nueva o constitución de régimen de propiedad horizontal, la Administración estará obligada a acordar la práctica en el Registro de la Propiedad de la citada anotación preventiva. Añadiendo además que la omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de esta anotación preventiva dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente – artículo 65.2–.

La propia legislación sustantiva aplicable refleja esta obligación al señalar que el Ayuntamiento debe comunicar al Registro de la Propiedad correspondiente el inicio de los procedimientos de protección y restauración de la legalidad así como de los procedimientos sancionadores por infracción urbanística, para su publicidad y la práctica de los asientos que procedan, conforme a la legislación hipotecaria –cfr. artículos 120.1 de la Ley 5/1999 y 363 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León–.

Estableciendo además la Ley que la incoación de procedimiento sancionador de la infracción urbanística y de restauración de la legalidad, se notificará al promotor de los actos o a sus causahabientes, y en su caso al constructor, al técnico director de las obras y al propietario de los terrenos, cuando no coincidan con el primero –cfr. artículo 114 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León–.

Desde el punto de vista registral, resulta requisito esencial para la práctica del asiento, entre otros, que conste «que el acuerdo ha sido notificado al titular registral» refiriéndose el artículo 57 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, al acuerdo de incoación de expedientes de disciplina urbanística.

El artículo 58, por su parte, dispone que practicada la anotación, el registrador devolverá uno de los ejemplares con nota de haberse extendido el asiento al que acompañará certificación de dominio y cargas de la finca anotada, en la que se haga constar el domicilio de sus respectivos titulares, si éste constare del Registro. De la expedición de la certificación se tomará nota al margen de la última inscripción de dominio.

El sentido de esta nota marginal es el servir de notificación a terceros que puedan consultar el Registro con posterioridad, pues respecto a los titulares de derechos inscritos con anterioridad, resulta preceptivo –cfr. artículo 59– que el Ayuntamiento les notifique la adopción del acuerdo por el que fue ordenada la práctica de la anotación, y ello a la vista de la certificación registral que el registrador ha de expedir una vez practicada la anotación preventiva que haga constar la incoación del procedimiento, que presupone en todo caso que el acuerdo de incoación fue notificado al titular o titulares registrales del dominio.

El artículo 63, por su parte, se ocupa de los efectos registrales de la terminación del expediente, señalando que cuando adquiera firmeza la resolución de la Administración a cuyo favor se hubiere tomado la anotación, por la que se declare la existencia de la infracción o el incumplimiento de las obligaciones correspondientes, se practicarán, según los casos, los siguientes asientos:

«1. Si la resolución impusiere el deber de ceder fincas determinadas o partes concretas de las mismas, se practicará asiento de inscripción, siempre que la certificación correspondiente cumpliera con los requisitos establecidos en el artículo 2 de este Reglamento y el acuerdo no fuese susceptible de recurso jurisdiccional.

2. Si el acuerdo firme de la Administración actuante impusiera una sanción económica que diese lugar a procedimiento de apremio, se tomará, si se ordena, la anotación preventiva de embargo a que se refiere el artículo 66.

3. En los demás casos la terminación del expediente se hará constar por nota marginal, que producirá los efectos generales a que se refiere el artículo 73.

4. La certificación del acuerdo por el que se declare la terminación del expediente provocará, en todo caso, la cancelación de la anotación preventiva.»

Por su parte el artículo 65 dispone que cuando se trate de las notas marginales a que se refiere el artículo 63.3, su cancelación podrá obtenerse por acuerdo de la Administración, o en virtud de resolución judicial por las que se declaren la inexistencia de la infracción, la improcedencia de las órdenes de restauración del orden jurídico o de que ha tenido lugar el incumplimiento de los deberes correspondientes. También podrá practicarse por solicitud del titular registral a la que se acompañe la certificación del acuerdo de la Administración en el que resuelva la cancelación de la nota, o la documentación que acredite, conforme a lo dispuesto en la Ley, la obtención de dicho acuerdo por silencio positivo o, en su caso, la sentencia correspondiente.

4. Los fundamentos que se acaban de exponer, en cuanto a la posición del titular registral en el procedimiento administrativo de naturaleza urbanística, son ratificados además por la última jurisprudencia del Tribunal Supremo que es acorde, a su vez, con pronunciamientos recientes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en supuestos similares al presente.

Así, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2019 – Sentencia número 807/2019– estima procedente la revisión deducida por los titulares registrales de una vivienda cuya licencia fue anulada y ordenada su demolición, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de fecha 29 de marzo de 2007.

La sentencia estima la revisión al amparo del artículo 102 de la ley jurisdiccional dando cumplimiento a la sentencia firme del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 10 de enero de 2017 que declara expresamente que los tribunales españoles vulneraron el derecho a un proceso equitativo proclamado en el artículo 6.1 del Convenio de Roma para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, al haberse pronunciado sin intervención de

un interesado con derecho a ser oído y participar en un proceso que afecta a sus derechos e intereses, pues era propietario de una vivienda cuya demolición se ordena por aquellos tribunales. Razona así la sentencia: «(...) el TEDH considera que, en este caso, la identidad de los demandantes era accesible y existía suficiente información en el expediente para permitir a la Administración y a los Tribunales identificar a los interesados».

El presente año, la Sentencia de 30 de abril de 2024 –Sentencia número 2271/2024–, en un proceso sobre revisión de oficio de licencia de obras, acuerda anular y dejar sin efecto la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, de 7 de octubre de 2021, dado que «la sentencia que acuerda la procedencia de la revisión de oficio anulando las licencias y ordenando la restauración se dictó sin haberles (a los titulares registrales) dado audiencia, sin emplazarlos, y vulnerando su derecho de defensa tal y como con claridad señalan las sentencias del TEDH de 10 de enero de 2017 (asunto Aparicio Navarro) y de 14 de junio de 2022 (asunto Cruz García)».

Concluyendo que «resultaba factible la plena identificación de los terceros titulares de derechos afectados por la posible revisión de oficio y declaración de nulidad de las licencias de obras y ocupación concedidas tiempo atrás con la simple consulta en el Registro de la Propiedad por parte de la Administración demandada, en el momento de efectuar los correspondientes emplazamientos, procede estimar el recurso con base en las alegaciones planteadas por los titulares registrales de las edificaciones amparadas por las licencias cuya declaración de nulidad se estimó en sede judicial con obligación de reposición de la realidad física alterada en las parcelas num000 y num001 de la dirección002, de Roquetas del Mar, al haber visto vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24 CE».

Finalmente, sobre un supuesto de sanción urbanística como el presente, la reciente Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2024 –Sentencia número 4829/2024– estima procedente la demanda de revisión deducida contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de fecha 15 de enero de 2009, dictada en el procedimiento sobre sanción urbanística por la promoción de obras de construcciones de viviendas.

En dicho procedimiento la demandante tuvo conocimiento de la existencia de la resolución administrativa y del procedimiento judicial, una vez haberle sido notificada la sentencia, por lo que promovió incidente extraordinario de nulidad de actuaciones que fue desestimado. A continuación, la demandante interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que fue inadmitido a trámite mediante Providencia de 30 de enero de 2018, al no apreciar el Tribunal en el mismo especial trascendencia constitucional.

Interpuso entonces la actora demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, alegando la vulneración del derecho a un proceso justo y equitativo reconocido en el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la cual es estimada por dicho Tribunal mediante sentencia firme de 14 de junio de 2022, en cuya parte dispositiva el Tribunal concluye que se ha producido la vulneración del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos. Afirmando la citada Sentencia –cfr. fundamento 19– «aunque el Registro de la Propiedad es público, su función no es servir como medio de notificación de resoluciones administrativas o judiciales, a diferencia del Boletín Oficial. Dado que la demandante ya había inscrito su vivienda en el Registro de la Propiedad, podía esperar legítimamente que no se iniciara ninguna acción contra su propiedad sin la previa notificación».

En consecuencia, con fundamento en el artículo 102.2 de la ley jurisdiccional, el Tribunal Supremo, dando cumplimiento a la citada sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, estima procedente la demanda y resuelve rescindir la sentencia, estableciendo que «el exacto cumplimiento de la sentencia y del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 24.1 de la Constitución y en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos exigirá que se lleve a cabo la notificación a la aquí demandante de la resolución recurrida en el proceso de origen, en tanto que afectante directamente a su propiedad, a fin de que haga valer su derecho como mejor le convenga».

5. Hechas las consideraciones anteriores, procede ahora resolver las cuestiones objeto del presente expediente que, como se ha expuesto en los hechos, pueden ser reducidas a dos:

– Si la nota marginal de terminación del expediente de disciplina urbanística requiere en todo caso de la previa constancia de su incoación mediante anotación preventiva.

– En caso de ser procedente, si debe constar que la cotitular registral, por ser la finca ganancial, ha tenido posibilidad de intervención en el procedimiento mediante su notificación o comparecencia.

La primera cuestión es relativa a la necesidad de que conste previamente la anotación preventiva de inicio del expediente y que constituye el argumento principal de la nota de calificación objeto de este recurso (la calificación recurrida de 18 de septiembre de 2024).

Dicho planteamiento resulta improcedente a juicio de este Centro Directivo si se atiende a la situación jurídica que trata de reflejar la citada nota marginal.

El inicio o incoación del procedimiento tiene su reflejo mediante anotación preventiva, acorde a su naturaleza de asiento provisional que constata la pendencia del procedimiento administrativo, advirtiendo a terceros y posibilitando la efectividad del derecho de los interesados a formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico –cfr. artículos 53.1.e) y 76 de la Ley del Procedimiento Administrativo–.

Sin embargo, la resolución definitiva del procedimiento una vez firme puede dar lugar a diferentes asientos en función de su contenido concreto, en particular en lo atinente a los deberes u obligaciones que imponga, como resulta del citado artículo 63 del Real Decreto 1093/1997.

No debe olvidarse que el artículo 27 de la actual Ley de Suelo, en línea con sus precedentes, regula el principio de subrogación legal, en virtud del cual la transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esa ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma.

El nuevo titular queda subrogado en los deberes del anterior propietario, que le correspondan conforme a dicha normativa incluso contra su voluntad, así como en las obligaciones por éste asumidas voluntariamente frente a la Administración competente, y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real.

La subrogación legal implica que el nuevo adquirente se sitúa *in locus et in ius* en la posición del anterior titular, adquiriendo la cosa con las cargas y gravámenes que esta tenga, sin que la constancia registral o el principio de tracto sucesivo sea requisito sine qua non para que estas se transmitan con la cosa a la que están afectas, pues la inscripción en estos casos solo tiene su eficacia a efectos de publicidad, pero no impide la transmisión de las cargas o limitaciones legales.

Además, el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, que protege al adquirente de buena fe, no opera en el sentido de disolver tales cargas para el nuevo adquirente, que las adquiere como nuevo titular porque estas conforman obligaciones «ob rem» o «propter rem» de carácter público, y que la protección registral no ha de producir como efecto exonerar al nuevo adquirente de atender a las mismas –cfr. sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 27 de febrero de 2024 en línea con las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1989 y 23 de octubre de 1997–.

Por esta razón la vigente legislación estatal de suelo establece la obligación de la Administración de reflejar registralmente el inicio de los expedientes de disciplina, y que disponga que la omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la anotación preventiva dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.

En el caso de la resolución que pone fin al expediente sancionador analizado en este recurso, la resolución municipal declara probados los hechos de edificación sin licencia y contraria al planeamiento urbanístico, declara responsable a uno de los titulares registrales con el atenuante

de reconocimiento implícito de la infracción y compromiso de realizar los trámites necesarios para contribuir a que desaparezca, la imposición de una sanción, mantener en suspenso el expediente de restauración de legalidad urbanística concediendo el plazo de dos meses para la presentación de propuesta de modificación urbanística que ampare la legalización de la edificación, además se solicita concretamente que «se practique nota marginal de terminación de expediente».

Es evidente que el contenido de ese acuerdo no puede ser reflejado mediante anotación preventiva por cuanto el mismo impone unos deberes concretos que deben cumplirse sobre la finca en cumplimiento de la propia normativa sustantiva que establece el de restaurar la legalidad vulnerada por una edificación sin título habilitante y contraria a la ordenación –artículos 118 de la Ley de la Ley 5/1999, de 8 de abril, y 341 y siguientes del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León– y sin perjuicio de quien resulte responsable de la infracción y por tanto de su sanción –artículo 349 de la ley–.

Es cierto que el expediente sancionador presenta una naturaleza puramente personal por cuanto se dirige contra el responsable de la infracción, sea o no propietario del inmueble donde se ha cometido –cfr. artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público–, a diferencia del procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística y de las medidas derivadas del mismo, que presentan una indudable naturaleza real.

En este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 13 de julio de 2023, recurso número 1420/2021, señala «(...) a propósito del procedimiento de restauración del ordenamiento urbanístico conculcado, señala que en lo referente al principio de culpabilidad, ha de señalarse que, en supuestos como el presente, la acción dirigida para restaurar la legalidad ha de entenderse con el propietario o poseedor actual, aun cuando no haya sido el responsable de las obras realizadas sin licencia, por cuanto sólo él tiene la posibilidad de proceder a la restauración del orden urbanístico infringido, que, incluso, en los supuestos de transmisión de la finca en la que se ha realizado obras contrarias a la legalidad urbanística, será el nuevo propietario el que venga obligado a realizar las actividades necesarias para legalizar dichas obras, o en el supuesto de que dichas obras sean ilegalizables o que no se haya procedido a su legalización, será el propietario actual de la finca en cuestión el obligado a la demolición de dichas obras. Todo lo dicho anteriormente, ha de entenderse sin perjuicio de las acciones civiles que para reclamar el valor de las obras de demolición puedan tener los interesados. Se constituyen así las acciones de protección de la legalidad a modo de obligaciones “propter rem”, que han de ser cumplidas por aquel que tiene la titularidad efectiva de la finca al momento de ejercitarse por la entidad pública las acciones que el ordenamiento jurídico le otorga para la protección de la legalidad (...)» –cfr. también el artículo 340 del Decreto 550/2022 por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, y el artículo 353.4 del mismo–.

Asimismo, debe tenerse presente que la regulación del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, no diferencia con claridad entre ambos tipos de procedimientos y sus consecuencias, pero sí destaca que el objeto de sus normas responde al fin de asegurar el resultado de los expedientes de disciplina urbanística y la reposición de los bienes afectados al estado que tuvieron con anterioridad a la infracción –cfr. artículo 56–.

Más clarificador resulta el preámbulo del propio Real Decreto al señalar que «aunque la incoación de expedientes sancionadores o de incumplimiento de obligaciones de esta naturaleza puedan acceder al Registro mediante anotación preventiva, ello será sólo posible en cuanto la infracción o el incumplimiento tengan directa repercusión sobre las fincas, por lo que no podrán acceder aquellos expedientes que sólo persiguen la imposición de una sanción económica, para lo que se prevé que pueda solicitarse una anotación preventiva de embargo».

En resumen, el resultado de un expediente por sanción urbanística no será siempre y en todo caso susceptible de reflejo registral, pues deberá atenderse a su contenido concreto y si el mismo afecta o se refiere a la finca, en el sentido de definir una situación urbanística concreta con consecuencias reales.

En el caso concreto de este expediente, resulta incuestionable el carácter real del contenido de la resolución, en cuanto a la situación de edificación sin título habilitante y contraria a la ordenación y el deber de restauración de la legalidad urbanística acordada en el expediente

sancionador, lo que puede ser reflejado mediante nota marginal a que se refiere el apartado tercero del artículo 67 de la Ley de Suelo –cfr. el artículo 74.1 del Real Decreto 1093/1997–.

Esta nota marginal no producirá otro efecto que el de dar a conocer la situación urbanística en el momento a que se refiere el título que las origina, poniendo en conocimiento de terceros los deberes urbanísticos que afectan a la finca con carácter «propter rem» y en los que quedarán subrogados legalmente, sin perjuicio de la posibilidad de una posterior prescripción de las acciones de protección y la situación consecuente de asimilada a fuera de ordenación de la edificación, en su caso.

Además, esta nota marginal tendrá vigencia indefinida, pero podrá ser cancelada en los términos del artículo 65.2 del Real Decreto 1093/1997, es decir, por acuerdo de la Administración, o en virtud de resolución judicial por las que se declaren la inexistencia de la infracción, la improcedencia de las órdenes de restauración del orden jurídico o de que ha tenido lugar el incumplimiento de los deberes correspondientes. También podrá practicarse por solicitud del titular registral a la que se acompañe la certificación del acuerdo de la Administración en el que resuelva la cancelación de la nota, o la documentación que acredite, conforme a lo dispuesto en la Ley, la obtención de dicho acuerdo por silencio positivo o, en su caso, la sentencia correspondiente.

Por tanto, no puede compartirse el criterio del registrador y cabe sostener que el contenido de la resolución del expediente sancionador es susceptible de reflejo registral mediante nota marginal, independientemente de si se practicó o no la anotación preventiva de incoación del procedimiento.

6. No obstante, no debe confundirse la cuestión anterior con la exigencia de que los titulares registrales hayan tenido la posibilidad de intervención en el procedimiento en los términos legalmente previstos, lo que es independiente en todo caso de la virtualidad del principio de subrogación legal que opera cuando se trata del cumplimiento de la legalidad urbanística y de sus consecuencias patrimoniales.

Como ha destacado la Sentencia de este año de la Sala Tercera del Tribunal Supremo número 391/2024, de 6 de marzo, una cosa es la operatividad del principio de subrogación legal urbanístico y sus efectos reales respecto a terceros, y otra bien distinta, la garantía de sus derechos de defensa en el procedimiento administrativo y de la posición que en el mismo le corresponde.

Como afirma la más reciente jurisprudencia contencioso-administrativa, en aras de asegurar el cumplimiento del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución Española, en el momento de efectuar los correspondientes emplazamientos, resulta factible la plena identificación de los terceros titulares registrales de derechos afectados con la simple consulta en el Registro de la Propiedad por parte de la Administración.

En línea con la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 14 de junio de 2022 –cfr. fundamento 19– «aunque el Registro de la Propiedad es público, su función no es servir como medio de notificación de resoluciones administrativas o judiciales, a diferencia del Boletín Oficial. Dado que la demandante ya había inscrito su vivienda en el Registro de la Propiedad, podía esperar legítimamente que no se iniciara ninguna acción contra su propiedad sin la previa notificación».

En consecuencia, dado que la finca consta inscrita a nombre de ambos cónyuges con carácter ganancial y no habiéndose notificado a uno de ellos la tramitación del expediente, como exige la propia normativa sustantiva de aplicación, procede confirmar el defecto en este punto.

Por tanto, el defecto debe ser confirmado en el sentido que no consta que se haya notificado el expediente al cónyuge, mas no en lo relativo a la exigencia de previa anotación preventiva del mismo.

Esta Dirección General ha acordado desestimar parcialmente el recurso interpuesto confirmando la nota de calificación de la registradora en el sentido que no consta que se haya notificado el expediente al cónyuge, mas no en lo relativo a la exigencia de previa anotación preventiva del mismo.

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, 30 de diciembre de 2024.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública,
María Ester Pérez Jerez.