

**OBRA NUEVA ANTIGUA E INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: RÉGIMEN JURÍDICO, ESPECIALIDADES DE LA NORMATIVA URBANÍSTICA ANDALUZA Y DOCTRINA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO.**

**Juan Manuel Jódar López**

Doctorando en Ciencias Económicas, Empresariales y Jurídicas<sup>1</sup>

Universidad de Almería

Correo electrónico: juanmajl9@hotmail.com

**Resumen:** El presente trabajo tiene por objeto el estudio de la calificación registral de las declaraciones de obra nueva de edificaciones consolidadas por su antigüedad, sobre la base de la competencia de las normas estatales para determinar los requisitos necesarios para la documentación pública e inscripción registral de las mismas, sin perjuicio de la remisión a la normativa autonómica para verificar la prescripción de la eventual infracción urbanística en que pudieran incurrir. Para ello me centraré en la exposición de su régimen jurídico, teniendo en cuenta la doctrina al respecto emanada de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

**Palabras clave:** Registro de la Propiedad; Calificación; Inscripción; Declaración de obra antigua; Disciplina urbanística.

**Abstract:** This piece of work focuses on the study of the registration qualification of new building declarations about old construction statement, based on the competence of the state law regulations to determine the necessary requirements for public documentation and registration of them, without prejudice to the reference to the regional law regulations to verify the prescription of any urban infraction in which they could be incur. To do this I will focus on the presentation of its legal regime from 1990 to the present time, taking into account the doctrine in this regard emanated from the Dirección General de los Registros y del Notariado.

**Keywords:** Land Registry; Rate documents; Registration; Old construction statement; Urban discipline.

---

<sup>1</sup> Área de Derecho Administrativo.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Legislación civil e hipotecaria en materia de declaración de obra nueva. 2.1. Legislación civil: Los artículos 358 y 359 del Código Civil. 2.2. Legislación hipotecaria y normas complementarias. 3. Evolución histórica de la regulación de la inscripción en el Registro de la Propiedad de las declaraciones de obra nueva por antigüedad. 4. Régimen jurídico vigente: el artículo 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. 5. Especialidades contenidas en la normativa autonómica andaluza. 6. Conclusiones.

## **1. Introducción.**

De acuerdo con lo establecido en los artículos 605 de nuestro Código Civil y 1.1 de la Ley Hipotecaria, el Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles<sup>2</sup>. Los asientos practicados en los libros del Registro, en cuanto se refieran a los derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en la propia Ley Hipotecaria. Adicionalmente, el artículo 38 de dicha ley establece que, a todos los efectos legales, <<se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo>>, recogiendo de este modo el denominado principio hipotecario de legitimación registral.

En cuanto a lo que debe entenderse por obra nueva, podemos considerar que es aquella declaración, contenida en documento público, susceptible de causar inscripción en el Registro de la Propiedad, en cuya virtud el propietario de una finca hace constar las

---

<sup>2</sup> Más allá de lo preceptuado por los artículos citados, el Registro de la Propiedad puede concebirse desde tres puntos de vista: 1) Como institución jurídica, en la medida que en cuanto a sus fines puede definirse como aquel organismo destinado a robustecer la seguridad en el tráfico inmobiliario mediante la publicación del estado jurídico de los bienes inmuebles; 2) Como oficina, definiéndose como el organismo estatal que tiene por objeto la constancia y publicidad de la propiedad inmobiliaria; 3) Como conjunto de libros, entendiéndose como la reunión ordenada de los libros oficiales, debidamente numerados y legalizados, existentes en cada oficina del Registro, en los que se extienden los asientos correspondientes a los actos registrables. ROCA SASTRE, R.M. y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, L. *Derecho Hipotecario, tomo I*. Bosch. Barcelona, 1979, pág. 12.

obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase y cualquiera que sea su uso, definitivas y provisionales, sean de nueva planta o ampliación, así como las de modificación o reforma, cuando afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior. En este sentido, la declaración de obra nueva puede calificarse como un acto jurídico de modificación hipotecaria, encuadrable dentro del ámbito de los actos de administración, que permite la incorporación de la edificación o construcción a la definición registral del objeto de los derechos reales inmobiliarios inscritos. Posibilita, con ello, la extensión sobre los derechos que recaen sobre la edificación o construcción, de los efectos resultantes de la publicidad registral<sup>3</sup>.

Por lo que respecta a la calificación de una obra nueva como antigua, cuyo estudio constituye el objeto fundamental del presente trabajo, podríamos señalar en una primera aproximación que nos situamos en el ámbito de aquellas obras cuya declaración es realizada en un momento en el cual han transcurrido, desde que finalizó la construcción, los plazos para el ejercicio de acciones que pudieran provocar su demolición, de tal forma que, no obstante las ilegalidades urbanísticas que hayan podido cometerse, la edificación queda consolidada por su antigüedad. En este punto cabría plantearse los eventuales efectos que la constancia registral de la declaración de obra nueva antigua hayan de tener respecto de la adecuación de la edificación a la legalidad urbanística; y la respuesta que puede anticiparse en este punto es que la inscripción en el Registro de la Propiedad no provoca un efecto sanatorio de la posible falta de adecuación de la edificación construida a la legalidad urbanística. En otras palabras, la adecuación de la edificación a la legalidad urbanística es una circunstancia ajena al Registro de la Propiedad.

En relación con los requisitos necesarios para la documentación pública e inscripción registral de la declaración de obra nueva (en general, y por antigüedad en particular), cabe afirmar la competencia de las normas estatales en esta materia, sin perjuicio de la remisión a autorizaciones o licencias que establezca la normativa autonómica o a la prescripción (o no) de la infracción urbanística según dicha normativa, ya que si bien, con carácter general, la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo,

---

<sup>3</sup> ARNAIZ RAMOS, R., *La inscripción en el Registro de la Propiedad de la declaración de obra nueva*, Bosch, Hospitalet de Llobregat (Barcelona), 2013, pág. 26.

anuló buena parte del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, fundándose en que se habían invadido las competencias que, en materia de urbanismo, se hallan transferidas a las Comunidades Autónomas, esta misma sentencia dejaba a salvo aquellos preceptos que, por regular materias que son competencia exclusiva del Estado, eran perfectamente conformes con la Constitución Española.

Así ocurrió con aquellas normas que se referían al Registro de la Propiedad (artículo 149.1.8ª de la Constitución Española), de lo que se sigue que corresponde a las Comunidades Autónomas determinar qué clase de actos de naturaleza urbanística están sometidos al requisito de la obtención de la licencia previa, las limitaciones que éstas pueden imponer y las sanciones administrativas que debe conllevar la realización de tales actos sin la oportuna licencia o sin respetar los límites por éstas impuestos, así como la fijación de los plazos de prescripción de las acciones de disciplina urbanística o su imprescriptibilidad. Sin embargo, corresponde al Estado fijar en qué casos debe acreditarse el otorgamiento de la oportuna licencia (en nuestro caso, los requisitos para poder acceder al Registro de la Propiedad las declaraciones de obra nueva referentes a edificaciones consolidadas por su antigüedad), para que el acto en cuestión tenga acceso al Registro de la Propiedad.

## **2. Legislación civil e hipotecaria en materia de declaración de obra nueva.**

### **2.1. Legislación civil: Los artículos 358 y 359 del Código Civil.**

Los artículos citados, incardinados dentro de la Sección Segunda (<<Del derecho de accesión respecto a los bienes inmuebles>>) del Capítulo II (<<Del derecho de accesión>>), Título II (<<De la propiedad>>) del Libro Segundo (<<De los bienes, de la propiedad y de sus modificaciones>>) de nuestro Código Civil, contienen una sucinta referencia a <<lo edificado>> y a las <<obras>>.

Así, el artículo 358 dispone que <<lo edificado, plantado o sembrado en predios ajenos, y las mejoras o reparaciones hechas en ellos, pertenecen al dueño de los mismos con sujeción a lo que se dispone en los artículos siguientes>>. Por su parte, el artículo 359

del mismo texto legal, establece que <<todas las obras, siembras y plantaciones se presumen hechas por el propietario y a su costa mientras no se pruebe lo contrario>>. En definitiva, de la lectura de los dos preceptos citados resulta clara la conceptualización que nuestro Código Civil hace de la edificación como elemento <<accesorio>>. Sobre este particular, la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de fecha 6 de febrero de 1986<sup>4</sup>, señala que es inscribible una escritura de hipoteca que se constituye sobre una finca en la que se indica que existe una vivienda chalé a la que se extiende la hipoteca, a pesar de no constar inscrita la declaración de obra nueva, pues tal pacto lo permite el artículo 110.1 de la Ley Hipotecaria, lo que no es sino una consecuencia de lo establecido en los artículos 358 y 359 del Código Civil.

## **2.2. Legislación hipotecaria y normas complementarias.**

De conformidad con el artículo 202 de la Ley Hipotecaria, según la redacción dada por el apartado ocho del artículo primero de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria<sup>5</sup>, <<las nuevas plantaciones y la construcción de edificaciones o asentamiento de instalaciones, tanto fijas como removibles, de cualquier tipo, podrán inscribirse en el Registro por su descripción en los títulos referentes al inmueble, otorgados de acuerdo con la normativa aplicable para cada tipo de acto, en los que se describa la plantación, edificación, mejora o instalación. En todo caso, habrán de cumplirse todos los requisitos que hayan de ser objeto de calificación registral, según la legislación sectorial<sup>6</sup> aplicable en cada caso. La porción de suelo ocupada por cualquier

---

<sup>4</sup> B.O.E. núm. 44, de 20 de febrero.

<sup>5</sup> B.O.E. núm. 151, de 25 de junio.

<sup>6</sup> La nueva redacción no ha aprovechado la oportunidad para reflejar en un solo texto normativo la regulación de la inscripción registral de la declaración de obra nueva, ya que con independencia de las particularidades propias de cada legislación urbanística autonómica, las normas de aplicación general en todo el territorio nacional se mantienen dispersas en una pluralidad de disposiciones legislativas. Hubiera sido de aplaudir que la modificación de la Ley Hipotecaria, como corresponde a la materia específicamente regulada por ella, hubiera contenido una regulación exhaustiva y pormenorizada de los requisitos exigidos por la legislación estatal para la inscripción de las obras nuevas, en lugar de remitirse a una normativa dispersa, al hacer referencia a la <<legislación sectorial>>, remisión que debería haberse limitado a las peculiaridades propias de la legislación autonómica. LANZAS MARTÍN, E. *La declaración de obra nueva tras la Ley 13/2015*. Revista Crítica de Derecho Inmobiliario. Núm. 751, septiembre-octubre 2015, págs. 3029-3043.

edificación, instalación o plantación habrá de estar identificada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica>>.

Concluye el precepto con una referencia al archivo registral del libro del edificio: <<Salvo que por la antigüedad de la edificación no le fuera exigible, deberá aportarse para su archivo registral el libro del edificio, dejando constancia de ello en el folio real de la finca>><sup>7</sup>.

Esta nueva redacción del artículo 202 de la Ley Hipotecaria supone un cambio radical respecto de la redacción previa a la Ley 13/2015<sup>8</sup>, ya que el mismo se refería a las <<nuevas plantaciones, así como la construcción de edificios o mejoras de una finca urbana>>. Por otro lado, y en lo que interesa a los efectos del presente trabajo, incorpora dos novedades que, en materia de obras nuevas por antigüedad, conviene tener en cuenta: la exigencia de que la porción de suelo ocupada por la obra nueva declarada se identifique mediante sus coordenadas de referenciación geográfica, y la no necesidad de aportación, para su archivo registral, del libro del edificio al que se refiere la Ley 38/1999, de 5 de Noviembre, de Ordenación de la Edificación.

De las dos novedades citadas, la que mayor controversia ha planteado es la relativa a la necesidad de identificar la porción de suelo ocupada por la obra nueva declarada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica. Sobre este particular se ha pronunciado la Dirección General de los Registros y del Notariado en resoluciones de fechas 19 de abril de 2016<sup>9</sup> y 23 de mayo de 2016<sup>10</sup>, sentando el siguiente criterio: para inscribir cualquier edificación terminada, nueva o antigua, cuya declaración documental y solicitud de inscripción se presente en el Registro de la Propiedad a partir del 1 de noviembre de 2015, fecha de la plena entrada en vigor de la Ley 13/2015, será requisito,

---

<sup>7</sup> Respecto de la operación registral de declaración de obra nueva relativa a bienes de titularidad de las Administraciones Públicas y de las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquellas, véase el artículo 206.5 de la Ley Hipotecaria, según la redacción dada por el apartado doce del artículo primero de la citada Ley 13/2015.

<sup>8</sup> Contendida en el artículo 208 de la Ley Hipotecaria.

<sup>9</sup> B.O.E. núm. 133, de 2 de junio.

<sup>10</sup> B.O.E. núm. 140, de 10 de junio.

en todo caso, que la porción de suelo ocupada por la misma esté identificada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica<sup>11</sup>.

Lo dispuesto en este precepto se desarrolla por el artículo 308 del Reglamento Hipotecario, según el cual <<la inscripción de las nuevas plantaciones, así como la construcción de edificios o mejoras de las fincas urbanas, podrá efectuarse: 1.º) Mediante su descripción en los títulos referentes al inmueble por los que se declare, reconozca, transfiera, modifique o grave el dominio y demás derechos reales, o se haga constar solamente la plantación, edificación o mejora. 2.º) Mediante escritura pública descriptiva de la obra nueva, en la que el contratista manifieste que ha sido reintegrado del importe de la misma o a la que se acompañe certificado del Arquitecto director de la obra o del Arquitecto municipal, acreditativo de que la construcción está comenzada o concluida>>.

En consecuencia nuestra legislación hipotecaria, de forma breve y concisa, dibuja los aspectos básicos necesarios para que toda construcción u obra nueva acceda a los libros del Registro de la Propiedad, cuyos principios básicos fueron recogidos y ampliándose en las sucesivas y posteriores leyes del Suelo y normativas urbanísticas relacionadas<sup>12</sup>.

Este contenido básico debe entenderse completado por el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la

---

<sup>11</sup> Podríamos dar un paso más y plantearnos si para dar cumplimiento a la literalidad de la norma sería necesario que, con carácter previo, se determinaran las coordenadas de la finca en la que se ubica la edificación. Sobre este particular se ha pronunciado la reciente Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de fecha 6 de febrero de 2017 (B.O.E. núm. 50, de 28 de febrero), concluyendo que <<para que, una vez precisada la concreta ubicación geográfica de la porción de suelo ocupada por la edificación, el registrador pueda tener 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 lo tanto, siempre que el registrador albergue dudas fundadas, basadas en un juicio motivado y fundado en criterios objetivos y razonados, respecto de la efectiva ubicación de la edificación que se pretende inscribir dentro de la delimitación perimetral de la finca, estaría justificada, a juicio del Centro Directivo, la necesidad de previa georreferenciación de la parcela.

<sup>12</sup> MARTÍNEZ ORTEGA, J.C., *Actuación notarial y registral en la escritura de declaración de obra nueva*. Dykinson, Madrid, 2015, pág. 74.

ejecución de la Ley Hipotecaria, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística<sup>13</sup>. Concretamente, me refiero a lo dispuesto en los artículos 45 a 54 de dicha norma.

En este marco, el artículo 45 del citado Real Decreto dispone que <<los edificios o mejoras de los mismos que por accesión se incorporan a la finca, cuando se ejecuten conforme a la ordenación urbanística aplicable, serán inscribibles en el Registro de la Propiedad en virtud de los títulos previstos por la legislación hipotecaria>>. Pero, en lo que resulta de interés para el presente trabajo, debe citarse el artículo 52 de este Real Decreto, que lleva por rubrica <<reglas aplicables a otras construcciones>>, y según el cual <<podrán inscribirse por el Registrador de la Propiedad las declaraciones de obra nueva correspondientes a edificaciones terminadas en las que concurren los siguientes requisitos:

- a) Que se pruebe por certificación del Catastro o del Ayuntamiento, por certificación técnica o por acta notarial, la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título.
- b) Que dicha fecha sea anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante.
- c) Que no conste del Registro la práctica de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca que haya sido objeto de edificación>>.

Por lo que se refiere a la aplicabilidad de este precepto, y por cuestiones de analogía, se entiende que su contenido resulta aplicable tanto a las edificaciones existentes a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, situadas en suelos urbanos o urbanizables, a que se refiere la disposición transitoria sexta del texto refundido de 1992, declarada vigente por la Ley del Suelo 6/1998, de 13 de abril; como a las edificaciones terminadas con posterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley, dada la generalización realizada por el precepto<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> B.O.E. núm. 175, de 23 de julio.

<sup>14</sup> GARCÍA GARCÍA, J.M. *Código de legislación inmobiliaria, hipotecaria y del Registro Mercantil*. Tomo I. Thompson Reuters, Sexta Edición, Cizur Menor (Navarra), 2009, pág. 1644.



Por último, debe indicarse que la inscripción de un título de declaración de obra nueva en la que concurran los requisitos exigidos por este artículo 52 lleva aparejada, a cargo del Registrador de la propiedad, una obligación adicional, que es la recogida por el artículo 54 del mismo texto, el cual lleva por rubrica <<notificaciones que ha de realizar el Registrador de la Propiedad>>, que establece que <<los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los artículos 48.2 y 52, párrafo a), inciso segundo, y harán constar en la inscripción y en la nota de despacho la práctica de dicha notificación>>.

La remisión al párrafo a), inciso segundo, del artículo 52 debe entenderse hecha a los supuestos en los que los medios de prueba elegidos para el acceso de la obra nueva sean distintos de la certificación del Catastro o del Ayuntamiento. El régimen contenido en estas normas complementarias será analizado con mayor profundidad en el epígrafe siguiente, al cual me remito a tales efectos.

### **3. Evolución histórica de la regulación de la inscripción en el Registro de la Propiedad de las declaraciones de obra nueva por antigüedad.**

Debemos partir de lo dispuesto en la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo<sup>15</sup>, la cual se configura como la primera norma que introduce la exigencia de un control tanto notarial como registral sobre la legalidad urbanística de las edificaciones. Así, según el artículo 25.2 de la citada Ley <<los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar o inscribir, respectivamente, escrituras de declaración de obra nueva terminada, que se acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia de edificación y la expedición por técnico competente de la certificación de finalización de la obra conforme al proyecto aprobado. Para autorizar e inscribir escrituras de declaración de obra nueva en construcción, a la licencia de edificación se acompañará certificación expedida por técnico competente acreditativa de que la descripción de la obra nueva se ajusta al proyecto para el que se

---

<sup>15</sup> B.O.E. núm. 179, de 27 de julio.

obtuvo la licencia. En este caso, el propietario deberá hacer constar la terminación en el plazo de tres meses a partir de ésta, mediante acta notarial que incorporará la certificación de finalización de la obra antes mencionada. Tanto la licencia como las expresadas certificaciones deberán testimoniarse en las correspondientes escrituras>>. El apartado primero del artículo citado establecía que <<la edificación concluida al amparo de una licencia no caducada y conforme con la ordenación urbanística queda incorporada al patrimonio de su titular>>.

Por lo tanto, podemos observar que el precepto citado se circunscribe a los supuestos de obras nuevas (en construcción o terminadas) amparadas por la preceptiva licencia de edificación. Para las edificaciones realizadas sin licencia, o sin ajustarse a sus condiciones, siendo además incompatibles con el planeamiento vigente, el artículo 26.1 de dicha Ley prevé su demolición <<sin indemnización, previa la instrucción del preceptivo expediente conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable>>.

En este ámbito, y en lo que aquí nos interesa, la Disposición Transitoria sexta de esta Ley contiene una previsión fundamental: <<Las edificaciones existentes a la entrada en vigor de esta Ley, situadas en suelos urbanos o urbanizables, realizadas de conformidad con la ordenación urbanística aplicable o respecto de las que ya no proceda actuar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, se entenderán incorporadas al patrimonio de su titular>>. El contenido de esta Disposición Transitoria sexta permite entender, a juicio de la doctrina<sup>16</sup>, que las edificaciones respecto de las que ya no pudieran adoptarse medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, se entienden incorporadas al patrimonio de su titular, y en consecuencia, pese a que la ley no lo diga de un modo expreso, debe considerarse posible su inscripción en el Registro de la Propiedad.

Como complemento esencial del contenido de la citada Disposición Transitoria sexta, puede decirse que el artículo 9 del Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, de

---

<sup>16</sup> ARNAIZ RAMOS, R., *La inscripción en el Registro de la Propiedad de la declaración de obra nueva...*, *Op. cit.*, pág. 184.

adaptación de planes generales de ordenación urbana<sup>17</sup>, fijaba un plazo máximo para el ejercicio de las facultades de restablecimiento de la legalidad urbanística: <<el plazo fijado (...) para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística, aplicables a las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución, será de cuatro años desde la fecha de su total terminación, así como el de la prescripción de las infracciones urbanísticas correspondientes>>, considerándose de total aplicación al supuesto de hecho en ella regulado.

Con posterioridad se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana en virtud de Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio<sup>18</sup>, que en su Disposición Transitoria quinta recogió íntegramente el contenido de la Disposición Transitoria sexta de la Ley 8/1990. Consecuentemente, su ámbito de aplicación se limitaba a las edificaciones ya existentes a la entrada en vigor de la Ley 8/1990.

El 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, vino a aportar una regulación más completa de la materia, siendo el objetivo básico de esta norma el de realizar una adecuada coordinación entre el Registro de la Propiedad y la acción administrativa urbanística, que hasta esa fecha no había sido abordada de una forma global<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> B.O.E. núm. 253, de 22 de octubre.

<sup>18</sup> B.O.E. núm. 156, de 30 de junio.

<sup>19</sup> Y es que, por desgracia, la conexión entre Registro de la Propiedad y realidad extrarregistral, en un campo tan importante como en materia urbanística, no había sido posible hasta ese momento, y por ello es bueno ir buscando mecanismos que consigan hacer plena y eficaz esa coordinación para conseguir que los libros que publica el Registro sean la realidad jurídica en que la finca se encuentra, para dotar de eficacia y seguridad al sistema. En este sentido, el propio Preámbulo del Real Decreto establece que <<La acción urbanística y el Registro de la Propiedad se desenvuelven en esferas distintas, pues la primera no es materia propiamente registral y las mutaciones jurídico-reales, cuando se reflejan en el Registro de la Propiedad, se plasman con arreglo a sus normas propias e independientemente de las urbanísticas. No obstante, si la acción urbanística en sí misma provoca una alteración en las titularidades inmobiliarias, surge un punto de contacto de necesaria coordinación. A la vez, es conveniente que los poderes públicos se sirvan de una institución que, aunque se desenvuelve en el campo privado, puede ser una eficaz colaboradora a la actuación urbanística>>. GARCÍA MAS, F.J., *Comentarios al 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*. Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, Núm. 645, marzo-abril 1998, págs. 317-352.

En lo que nos interesa, esta norma establece un régimen especial de inscripción de las edificaciones consolidadas por su antigüedad, sin exigencia de que su terminación se hubiera producido antes de la entrada en vigor de la Ley 8/1990 (situación preexistente). Así, su artículo 52, que lleva por rúbrica <<Reglas aplicables a otras construcciones>>, dispone que <<podrán inscribirse por el Registrador de la Propiedad las declaraciones de obra nueva correspondientes a edificaciones terminadas en las que concurran los siguientes requisitos: a) Que se pruebe por certificación del Catastro o del Ayuntamiento, por certificación técnica o por acta notarial, la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título; b) Que dicha fecha sea anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante; c) Que no conste del Registro la práctica de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca que haya sido objeto de edificación>>.

Complementariamente, y de acuerdo con el artículo 54 del mismo texto <<los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los artículos 48.2 y 52, párrafo a), inciso segundo, y harán constar en la inscripción y en la nota de despacho la práctica de dicha notificación>>. Esta notificación a que se refiere el artículo 54 se circunscribe a aquellos supuestos en los que se emplee un medio de prueba distinto a la certificación catastral o del Ayuntamiento. Según Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de fecha 15 de octubre de 2005<sup>20</sup>, habiéndose practicado la inscripción de una obra nueva, y notificada al Ayuntamiento conforme al artículo 54 del Real Decreto 1093/1997, no cabe admitir el recurso gubernativo interpuesto por el Ayuntamiento para que se anule la inscripción, pues está bajo la salvaguarda de los Tribunales, sin perjuicio de que el Ayuntamiento pueda solicitar el acceso al Registro de las medidas que dicho Ayuntamiento pueda haber establecido para el restablecimiento, en su caso, de la legalidad urbanística.

Sobre la base de estos dos últimos preceptos citados, se considera factible su aplicación a la inscripción en el Registro de la Propiedad de las declaraciones de obra nueva correspondientes a edificaciones consolidadas por su antigüedad, incluso cuando la

---

<sup>20</sup> B.O.E. núm. 282, de 25 de noviembre.

terminación de la obra se hubiera producido con posterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley 8/1990, siempre y cuando pudiera justificarse su terminación en fecha tal que se hubiese producido el transcurso de los plazos establecidos en la legislación aplicable para la prescripción de las infracciones cuya sanción pudiera provocar su demolición.

Mención especial merece la forma en que se ha de acreditar la concurrencia de las dos circunstancias exigidas por el citado artículo 52 -terminación de la obra en fecha determinada y descripción coincidente con la del título-. Y es que, como hemos visto, son varios los medios admitidos por dicho precepto para dar cumplimiento a tal fin: certificación del Catastro o del Ayuntamiento, certificación de técnico competente, o acta notarial. Esto nos lleva a plantearnos dos cuestiones: la primera, si puede considerarse que existe una relación jerárquica entre dichos medios (en otras palabras, si unos revisten una mayor consideración que otros); y la segunda, si necesariamente la concurrencia de ambas circunstancias (terminación en fecha determinada y descripción coincidente con la del título) debe acreditarse en un único medio o, por el contrario, se pueden acreditar haciendo uso de dos de ellos.

Sobre la primera de las cuestiones planteadas se pronunció la Dirección General de los Registros y del Notariado, en Resolución de fecha 10 de Noviembre de 2011<sup>21</sup>, dejando claro que las formas de acreditar la antigüedad de la obra construida -certificación del Catastro, certificación del Ayuntamiento, certificación técnica y acta notarial- constituyen una lista cerrada conforme se deduce de reiterada doctrina de este Centro Directivo, pero no hay mención en la norma citada ni en la doctrina sobre la existencia de una jerarquía entre estas formas de acreditar antigüedad y descripción coincidente con el título. Así pues, ante el silencio de la Ley, deben entenderse todas en el mismo orden de categoría sin que deban prevalecer unas sobre otras.

Respecto a la cuestión relativa a si la doble acreditación de la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título, deben concurrir en uno solo de los medios mencionados o puede ser obtenida mediante dos de ellos por separado, podemos encontrar algunas Resoluciones de dicho Centro Directivo en las que se trata indirectamente la cuestión. Así, en la Resolución de la Dirección General de

---

<sup>21</sup> B.O.E. núm. 3, de 4 de enero de 2012.

los Registros y del Notariado de 20 de Septiembre de 2005<sup>22</sup> se admitieron como formas de acreditación dos de las mencionadas al mismo tiempo -certificado del Ayuntamiento y del Catastro-, aceptándose la antigüedad acreditada en una de ellas y, no obstante, denegando finalmente la inscripción porque no coincidían ninguna de las descripciones de las formas de acreditación con la del título (de donde se deduce claramente que, de ser coincidentes, se habría admitido). Pero fue la Resolución de 23 de Enero de 2006<sup>23</sup> la que solventó la cuestión planteada. Y es que nada obsta a que la descripción de la edificación coincidente con el título y la antigüedad de la misma, se prueben por el mismo medio probatorio, o como en el caso objeto de recurso, por medios probatorios distintos: la antigüedad por la certificación municipal y la descripción coincidente con el título por certificación catastral, siempre que como ocurre en el supuesto objeto de recurso no exista duda fundada de que uno y otro medio se refieren a la misma edificación.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo<sup>24</sup>, y su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio<sup>25</sup> no introdujeron modificación alguna en el régimen de inscripción de las declaraciones de obra nueva correspondientes a edificaciones consolidadas por su antigüedad, establecido en el Real Decreto 1093/1997 citado. Así, el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2008, que llevaba por rúbrica <<Declaración de obra nueva>> únicamente se refirió a las declaraciones de obra nueva (en construcción o terminada) fundadas en el otorgamiento de la preceptiva licencia municipal.

Será el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa<sup>26</sup> el que introducirá una reforma de mayor calado en la materia. Así, su artículo 24 procede a dar una nueva

---

<sup>22</sup> B.O.E. núm. 263, de 3 de noviembre.

<sup>23</sup> B.O.E. núm. 58, de 9 de marzo.

<sup>24</sup> B.O.E. núm. 128, de 29 de mayo.

<sup>25</sup> B.O.E. núm. 154, de 26 de junio.

<sup>26</sup> B.O.E. núm. 161, de 7 de julio.

redacción al artículo 20 del texto refundido de la Ley del Suelo, al que acabo de referirme. Dicho artículo, que en lo que aquí interesa se concretaría en su apartado 4, quedaría con la siguiente redacción: <<4. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en el caso 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, la constancia registral de la terminación de la obra se registrará por el siguiente procedimiento:

- a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.
- b) El asiento de inscripción dejará constancia de la situación de fuera de ordenación en la que queda todo o parte de la construcción, edificación e instalación, de conformidad con el ordenamiento urbanístico aplicable. A tales efectos, será preciso aportar el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido.
- c) Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los artículos anteriores, y harán constar en la inscripción y en la nota de despacho la práctica de dicha notificación>>.

La nueva redacción del artículo 20 del texto refundido de la Ley de Suelo se introduce con la finalidad de reforzar, con ocasión de la inscripción en el Registro de la Propiedad de las edificaciones consolidadas por su antigüedad, la publicidad registral de las

situaciones urbanísticas de fuera de ordenación. Así resulta de la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 8/2011, que en relación con esta nueva redacción dada al artículo 20.4 del texto refundido de la Ley de Suelo, establece que <<se permite igualmente el acceso al Registro de la Propiedad de los edificios fuera de ordenación, esto es, aquéllos respecto de los cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes. De esta manera, se consigue la protección de sus propietarios, en muchos casos, terceros adquirentes de buena fe, sin que ello signifique desconocer su carácter de fuera de ordenación y las limitaciones que ello implica>>.

Resulta así que la nueva regulación pretende mantener, al igual que la anterior (recogida en los ya citados artículos 52 y 54 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio<sup>27</sup>) y como principio básico sobre el cual interpretar su contenido, la posibilidad de inscripción de edificaciones consolidadas por su antigüedad sin necesidad de que exista un previo acto administrativo de autorización, aprobación o conformidad, lo que justifica su regulación independiente de lo previsto, para las demás obras nuevas, en el número 1 del mismo artículo 20.

A tal efecto, se introduce el número 4 del artículo 20 del texto refundido de la Ley de Suelo, en el que se da rango de Ley de ámbito estatal a la regulación procedente del citado Real Decreto 1093/1997, reforzando a través de la letra b) la publicidad registral de la situación de fuera de ordenación o asimilado en que se pueda encontrar la edificación. Así, en el asiento de inscripción se dejará constancia de la situación de fuera de ordenación en la que queda todo o parte de la construcción, edificación e instalación, de conformidad con el ordenamiento urbanístico aplicable. Para ello, será preciso aportar el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido.

---

<sup>27</sup> El artículo 20.4 se inspira en la regulación contenida en los preceptos del Real Decreto 1093/1997 citados, pero como contiene una redacción y nuevos requisitos, hay que estar al texto legal, salvo en aquellos aspectos que no hayan sido modificados y puedan complementar lo que se establece legalmente. GARCÍA GARCÍA, J.M. *Código de legislación inmobiliaria, hipotecaria y del Registro Mercantil*. Tomo I. Thompson Reuters, Octava Edición, Cizur Menor (Navarra), 2014, pág. 2278.



Sobre este particular, la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de fecha 8 de mayo de 2012<sup>28</sup>, consideró que el artículo 20.4 admite ya de manera expresa -y resuelve de esta manera las dudas que con anterioridad podían haberse suscitado-, la inscripción en el Registro de aquellas escrituras de obra nueva respecto de las cuales ya no procede adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción, en las que se manifestara, en la correspondiente certificación del Ayuntamiento, que se encontraban fuera de ordenación. Y contiene una norma imperativa en el sentido de que esta constancia registral de la situación de fuera de ordenación debe realizarse en virtud del acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido. Pero no puede entenderse que, al establecer tal exigencia, el legislador de entender que la totalidad de las edificaciones cuya obra nueva se declara sobre la base de su antigüedad se hallan total o parcialmente fuera de ordenación, pues lo cierto es que no todas las declaraciones de obras antiguas se corresponden con edificaciones en situación de fuera de ordenación. Sentado lo anterior, el Centro Directivo concluye que parece más acertado entender que la aportación del acto administrativo mediante el cual se declare la posible situación de fuera de ordenación o de asimilado a la de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido y alcance, no es un requisito previo a la inscripción, sino que puede ser cumplido, en su caso, con posterioridad.

Así, la constancia registral de la posible situación de fuera de ordenación de todo o parte de la finca podrá producirse en el momento de extenderse la inscripción, si se ha aportado con la titulación inscribible certificación del acto administrativo que declare tal situación, su alcance sobre la edificación y su contenido; o con posterioridad, si tal certificación se presenta en el Registro por el Ayuntamiento, una vez extendida la inscripción y en contestación a la notificación que al efecto, y de conformidad con el artículo 20.4 c) se haya realizado.

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas<sup>29</sup>, presentó los siguientes objetivos: en primer lugar, potenciar la rehabilitación edificatoria

---

<sup>28</sup> B.O.E. núm. 136, de 7 de junio.

<sup>29</sup> B.O.E. núm. 153, de 27 de junio.

y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas en ese momento existentes y creando mecanismos específicos para lograr hacerla viable; en segundo lugar, ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas; y en tercer lugar, fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad tanto de la edificación, como en el suelo, acercando el marco normativo español al europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética, presentes en la Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios<sup>30</sup>, en la medida en que se persigue promover la eficiencia energética y atender los desafíos provocados por el cambio climático.

Con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos citados, el legislador consideró necesario proceder a la modificación de determinadas normas por entonces vigentes, entre ellas el citado Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Esto se llevó a cabo en virtud de su Disposición Final duodécima, que, entre otros, modificó el contenido del artículo 20, el cual en su apartado 4, y en lo que interesa al objeto del presente trabajo, introdujo las siguientes novedades:

- Supresión de la letra b) del citado apartado 4, que establecía la exigencia de dejar constancia en el asiento de inscripción de la situación de fuera de ordenación en la que queda todo o parte de la edificación declarada, así como la exigencia para dicha constancia de un acto administrativo mediante el cual se declarase tal situación con la delimitación de su contenido. La nueva letra b) pasa a integrar el contenido exacto de la hasta entonces letra c). Sobre esta supresión de toda referencia a la situación de fuera de ordenación, debemos considerarla un acierto, pues la redacción preexistente equiparaba, de forma errónea, la situación de las edificaciones antiguas con la de fuera de ordenación. Así, la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de fecha 17 de enero de 2012<sup>31</sup>, se pronunció sobre esta dudosa equiparación en los

<sup>30</sup> D.O.U.E. núm. 153, de 18 de junio.

<sup>31</sup> B.O.E. núm. 34, de 9 de febrero.

siguientes términos: Parece con ello el legislador partir de la consideración de que la totalidad de las edificaciones cuya obra se declara sobre la base de su antigüedad se hallan total o parcialmente fuera de ordenación. Pero lo cierto es que no todas las declaraciones de obras antiguas se corresponden con edificaciones en situación de fuera de ordenación, pues no cabe duda, y de hecho ocurre con frecuencia, que sobre la base de su consolidación por antigüedad se declaran obras de edificaciones que están dentro de ordenación y en cuya inscripción, por tanto, no puede hacerse constar, no obstante el mandato legal, situación alguna de fuera de ordenación.

- Correlativamente a la supresión operada, y con la finalidad de salvaguardar los derechos de los terceros adquirentes, se configura un nuevo régimen de obligado cumplimiento para el Ayuntamiento correspondiente, y cuya omisión le supondrá responsabilidad por los daños y perjuicios causados: <<c) Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario. La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal 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>>.

#### **4. Régimen jurídico vigente: el artículo 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.**

La Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delegó en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y

siguientes de la Constitución Española<sup>32</sup>, autorizó al Gobierno para aprobar un texto refundido en el que se integrasen, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, la Ley de Suelo, aprobada por el citado Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; y los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda, y las disposiciones finales duodécima y decimoctava, así como las disposiciones finales decimonovena y vigésima y la disposición derogatoria de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Los Reales Decretos legislativos que se dictaran de acuerdo con esta ley deberían incluir la derogación expresa de las normas que hayan sido objeto de refundición, así como de aquellas disposiciones reglamentarias dictadas en aplicación y desarrollo de las mismas que resulten incompatibles con la refundición efectuada. El plazo para la realización de dicho texto era de doce meses a partir de la entrada en vigor de la citada Ley 20/2014, que tuvo lugar el 31 de octubre de 2014.

Dicha tarea refundidora se plantea básicamente dos objetivos: de un lado, aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales; y de otro, estructurar y ordenar en una única disposición general los preceptos de diferente naturaleza y alcance que contienen aquéllos. De este modo, el objetivo final se centra en evitar la dispersión de tales normas, así como el fraccionamiento de las disposiciones que recogen la legislación estatal en materia de suelo y rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, con la excepción de la parte vigente 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, que tiene una aplicación supletoria salvo en los territorios de las ciudades de Ceuta y Melilla y, en consecuencia, ha quedado fuera de la delegación legislativa.

Sentado lo anterior, hay que decir que es el actual artículo 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana<sup>33</sup>, el que regula el acceso registral 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

---

<sup>32</sup> B.O.E. núm. 263, de 30 de octubre.

<sup>33</sup> B.O.E. núm. 261, de 31 de octubre.

transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, de acuerdo a un procedimiento en el que, tras justificar la antigüedad de la edificación a través de los medios previstos en el propio precepto, y tras el cumplimiento de otros requisitos, una vez practicada la inscripción en el Registro de la Propiedad, el Registrador la comunica al Ayuntamiento respectivo, haciendo constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que se expida, la práctica de dicha notificación.

Así, de acuerdo con el citado artículo 28.4, <<en el caso 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, la constancia registral de la terminación de la obra se regirá por el siguiente procedimiento:

- a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate, y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.
- b) Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación.
- c) Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de

la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario. La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal 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>>.

Puede observarse la total identidad del contenido del vigente artículo 28.4 en relación con la redacción dada al anteriormente citado artículo 20.4 de la Ley de Suelo, aprobada por el citado Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en virtud de la ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Consecuentemente, la primera cuestión que suscita la lectura de la norma es el mantenimiento de la remisión con la que comenzaba el anterior artículo 20.4, según redacción dada por la Ley 8/2013 (<<No obstante lo dispuesto en el apartado anterior...>>). Esta remisión supone, a juicio de la doctrina<sup>34</sup>, un error evidente, pues ese <<apartado anterior>> no es el que establece el régimen general del acceso al Registro de la Propiedad de las declaraciones de obra nueva. Y es que dicho régimen general es el contenido en los apartados 1 y 2. El apartado anterior al número 4 se refiere realmente a los supuestos en los que, habiéndose inscrito la obra nueva estando en construcción, se trata de hacer constar después su terminación, supuesto que no resulta afectado en modo alguno por la regulación de las obras antiguas del apartado 4. Por lo tanto, si de lo que se trata con este apartado es de establecer un régimen especial para las obras antiguas, la conjunción empleada debería enlazar con el régimen general de los apartados 1 y 2, en lugar de hacerlo con el <<apartado anterior>>, es decir, con el número 3.

Dicho esto, hay que decir que existe un evidente contraste entre los apartados 1 y 4 del citado artículo 28: el primero contempla el régimen general de la inscripción de las declaraciones de obra nueva terminada, y el segundo, por su parte, se refiere a las declaraciones de obra nueva de edificaciones consolidadas por su antigüedad. No

---

<sup>34</sup> LANZAS MARTÍN, E., *La declaración de obra antigua tras la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Revista Crítica de Derecho Inmobiliario. Núm. 743, mayo-junio 2014, págs. 1533-1546.

obstante, cabría plantearse si la remisión del último al primero, a la que he hecho referencia en el párrafo anterior, implica de algún modo la aplicabilidad de alguno de los requisitos exigidos para el supuesto general. Y la respuesta es afirmativa: la remisión del apartado 1 del artículo 28 citado a la legislación reguladora de la edificación debe entenderse hecha en el sentido de ser precisa la acreditación del seguro decenal, cuando dicho seguro sea preceptivo. Así, la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de fecha 16 de mayo de 2013<sup>35</sup>, concluye que sólo es aplicable (a las declaraciones de obra nueva antigua) la exigencia del seguro decenal, pero no la relativa al libro del edificio. La argumentación empleada por el Centro Directivo consiste, en relación al seguro decenal, que también es preciso acreditar su constitución (cuando proceda) para la inscripción de la obra antigua porque dicha exigencia se deduce del artículo 20 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación<sup>36</sup>, según el cual <<no se autorizarán ni se inscribirán en el Registro de la Propiedad escrituras públicas de declaración de obra nueva de edificaciones a las que sea de aplicación esta Ley, sin que se acredite y testimonie la constitución de las garantías a que se refiere el artículo 19>>, sin que en dicho precepto se establezcan distinciones respecto a si la declaración de obra nueva de las edificaciones se realiza por antigüedad o no.

Sentado lo anterior, procede abordar la cuestión relativa al carácter de la enumeración de los medios de prueba a los que hace referencia la letra a) del citado artículo 28.4, esto es: la certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, <<en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título>>. Y es que, al respecto, se ha planteado la duda de si estamos en presencia de una lista cerrada o abierta. Esta cuestión ha sido resuelta por la Dirección General de los Registros y del Notariado, en Resolución de fecha 16 de diciembre de 2013<sup>37</sup>, al señalar que es claro que las formas de acreditar la antigüedad de la obra construida constituyen una lista cerrada conforme se deduce de reiterada doctrina de este Centro Directivo.

---

<sup>35</sup> B.O.E. núm. 139, de 11 de junio.

<sup>36</sup> B.O.E. núm. 266, de 6 de noviembre.

<sup>37</sup> B.O.E. núm. 27, de 31 de enero de 2014.

Me centraré en este punto de desarrollo del trabajo propuesto en examinar la incidencia de este precepto en la pretendida resolución de los eventuales problemas de coordinación entre el Registro de la Propiedad y la protección de la legalidad urbanística. Hay que partir de una premisa básica: los Registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro (artículo 18 de la Ley Hipotecaria). Por lo tanto, el Registrador no se ocupa de calificar la situación urbanística de la finca, puesto que se trata, en todo caso, de un aspecto que excede de su competencia<sup>38</sup>. Es a la Administración a la que corresponde desarrollar, a continuación de la práctica de la notificación a la que se refiere la letra b) del citado artículo 28.4, la actuación que sea procedente dentro de su competencia específica de policía urbanística, para, si ello fuera necesario, proceder al restablecimiento de la legalidad urbanística infringida.

Pero no queda ahí la cosa, y es que la letra c) del vigente artículo 28.4, establece con absoluta claridad que cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la comunicación de la inscripción (sobre la base de la obligación de comunicar que impone la letra b al Registrador) estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario; añadiendo que la omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal 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. Sobre este particular, la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 30 de Junio de 2016<sup>39</sup> señala que la inteligencia del precepto cuya singularidad, al imponer a la entidad local un deber legal de actuación en

---

<sup>38</sup> ARNAIZ EGUREN, R. *El hecho urbanístico y su tratamiento en el Derecho positivo*. Civitas. Cizur Menor (Navarra), 2014, pág. 629.

<sup>39</sup> B.O.E. núm. 180, de 27 de julio.



el marco de una norma sobre procedimiento registral, debe encontrarse en la necesaria colaboración bidireccional que debe existir entre la autoridad con competencias en urbanismo y la institución registral, en aras a una labor más eficaz en sede de disciplina urbanística, pero también, y al mismo tiempo, en una más completa publicidad de los condicionantes jurídicos de los inmuebles, con interés para terceros, adquirentes o acreedores.

Desde un punto de vista registral, el eventual cumplimiento del deber impuesto por esta letra c) del artículo 28.4 por parte del Ayuntamiento correspondiente (que se traduciría en la emisión de la correspondiente resolución), generaría el correlativo deber del Registrador de la Propiedad de extender una nota al margen del asiento de inscripción de la declaración de obra nueva, en el que se haría constar la situación urbanística de dicha obra, con la delimitación de su contenido e indicación de las eventuales limitaciones que deban imponerse a su propietario. Dicha nota marginal tendrá un valor de mera publicidad para posteriores adquirentes de la finca, haciendo de este modo inviable la aparición de la figura del tercero de buena fe a la que se refiere el artículo 34 de la Ley Hipotecaria. Esto explica el inciso final de la citada letra c) del artículo 28.4, al señalar que la omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal 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, al que dicha Administración debería indemnizar por los daños y perjuicios causados.

Sobre la aplicabilidad del artículo 28.4 del vigente texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, resulta de gran interés el estudio que realiza la Dirección General de los Registros y del Notariado en la Resolución de fecha 19 de febrero de 2016<sup>40</sup>, en el sentido de admitir que este precepto tan sólo exige, junto a la aportación de los documentos que acrediten la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título, de los que resulte además (tal y como aclara el artículo 52, apartado b, del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio) que dicha fecha sea anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante. La prueba de tal extremo, unida

---

<sup>40</sup> B.O.E. núm. 60, de 10 de marzo.

a la constatación sobre la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate (así como que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general), constituyen los únicos requisitos necesarios para el acceso de la obra al Registro.

Basta, en definitiva, para el acceso de tales obras al Registro de la Propiedad, la falta de constancia registral de la incoación del correspondiente expediente de disciplina urbanística (apreciable, por lo tanto, de oficio por el propio Registrador, según lo que resulte del contenido de los libros de inscripciones del Registro a su cargo), sin necesidad de aportar una más que difícil prueba negativa sobre la efectiva prescripción de la acción. A efectos registrales, por lo tanto, se trata de una prueba que resulta de la falta de constancia registral del expediente de disciplina urbanística, como consecuencia derivada del principio de legitimación registral y su corolario sobre presunción de integridad y exactitud de los pronunciamientos registrales (artículo 38 de la Ley Hipotecaria).

Ahora bien, la última Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado citada, deja claro que todo lo anterior debe entenderse sin perjuicio del supuesto que configura la tipología del supuesto de hecho de la norma contenida en el artículo 28, número 4, 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. Sobre este particular, la Resolución del mismo Centro Directivo, de fecha 6 de mayo de 2013<sup>41</sup>, señalaba que lo que el legislador exige al Registrador es que 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, tal y como precisa otra Resolución de este Centro Directivo, de fecha 11 de

---

<sup>41</sup> B.O.E. núm. 132, de 3 de junio.

diciembre de 2012<sup>42</sup>, deberá constatar por lo que resulte del Registro y del propio título objeto de calificación, 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.

### **5. Especialidades contenidas en la normativa autonómica andaluza.**

En el apartado introductorio del presente trabajo se ha defendido la competencia de las normas estatales en cuanto a los requisitos necesarios para la documentación pública e inscripción registral de la declaración de obra nueva. Pero esto debe entenderse sin perjuicio de la remisión a las autorizaciones o licencias que establezca la correspondiente normativa autonómica, o a la prescripción (o no) de la eventual infracción urbanística según dicha normativa<sup>43</sup>.

El marco jurídico andaluz en esta materia está constituido por la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía<sup>44 45</sup>, la cual desarrolla en todos sus extremos, de acuerdo con la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía para Andalucía, las competencias que en materia de legislación urbanística tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de Andalucía. En cumplimiento de la Disposición final única de esta Ley, se procede a la aprobación del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía<sup>46 47</sup>, el cual desarrolla los preceptos de sus Títulos VI y VII, regulando tanto

---

<sup>42</sup> B.O.E. núm. 18, de 21 de enero de 2013.

<sup>43</sup> Y es que el artículo 148.1.3 de la Constitución Española establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Así, el artículo 56 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (B.O.E. núm. 68, de 20 de marzo), reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas (siempre que estas últimas no estén declaradas de interés general por el Estado).

<sup>44</sup> B.O.J.A. núm. 154, de 31 de diciembre, y B.O.E. núm. 12, de 14 de enero de 2003.

<sup>45</sup> En adelante, LOUA.

<sup>46</sup> B.O.J.A. núm. 66, de 7 de abril.

<sup>47</sup> En adelante, RDU.

la intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y la inspección urbanística, como la protección de la legalidad urbanística y las infracciones y sanciones, con la finalidad primordial de asegurar la efectividad de la ordenación urbanística establecida en la legislación y el planeamiento. Así, el RDUA nace con la voluntad de ser un instrumento eficaz para combatir la ilegalidad urbanística y contribuir al logro de un urbanismo sostenible, objetivo esencial de la LOUA, en el marco del respeto a la autonomía local y de la cooperación activa con los municipios andaluces. Adicionalmente, el RDUA ha puesto un énfasis especial en la regulación de los instrumentos preventivos de los intereses generales territoriales y urbanísticos, detallando aspectos relativos a la naturaleza, tipología, régimen jurídico, así como el procedimiento para la concesión de las licencias urbanísticas, todo ello con vocación de establecer las reglas esenciales en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, desarrollando las particularidades en materia de inspección urbanística, así como en la tramitación y ejecución de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística, precisando el ámbito competencial de dicha Comunidad Autónoma.

A los efectos del presente trabajo, y una vez sentado lo anterior, debe traerse a colación el contenido del artículo 185 LOUA, que lleva por rúbrica <<plazo para el ejercicio de la potestad de protección a la legalidad urbanística>>, y según el cual <<1. Las medidas cautelares o definitivas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado previstas en este capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo, y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación<sup>48</sup>. 2. La limitación temporal del apartado anterior no regirá para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado respecto de los siguientes actos y usos:

- A) Los de parcelación urbanística en terrenos que tengan la consideración de suelo no urbanizable, salvo los que afecten a parcelas sobre las que existan edificaciones aisladas de uso residencial para las que haya transcurrido la

---

<sup>48</sup> Número 1 del artículo 185 redactado por el apartado 44 del artículo único de la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (B.O.J.A. núm. 26, de 8 de febrero).

limitación temporal del apartado anterior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 183.3 de esta ley. La excepción anterior en relación a limitación temporal únicamente será de aplicación a la parcela concreta sobre la que se encuentre la edificación en la que concurren los citados requisitos, no comprendiendo al resto de parcela o parcelas objeto de parcelación. En ningún caso será de aplicación la limitación temporal a las parcelas que se encuentren en alguno de los supuestos de la letra B).

B) Los que afecten a:

- a) Terrenos clasificados como suelo urbanizable de especial protección, terrenos incluidos en la Zona de Influencia del Litoral o terrenos incluidos en parcelaciones urbanísticas en suelos que tengan la consideración de no urbanizable, con la salvedad recogida en el apartado A) anterior.
- b) Bienes o espacios catalogados.
- c) Parques, jardines, espacios libres o infraestructuras o demás reservas para dotaciones, en los términos que se determinen reglamentariamente.
- d) Las determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística o de los Planes de Ordenación Intermunicipal, en los términos que se determinen reglamentariamente<sup>49</sup>>>.

En términos análogos al citado artículo 185 LOUA se pronuncia el artículo 46 RDU, que también lleva por rúbrica <<plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística>>, y que establece que: <<1. Las medidas, cautelares o definitivas, de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado previstas en este capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los

---

<sup>49</sup> Número 2 del artículo 185 redactado por el número tres del artículo único de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable (B.O.J.A. núm. 150, de 5 de agosto).

seis años siguientes a su completa terminación<sup>50</sup>. 2. La limitación temporal del apartado anterior no regirá para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado respecto de los actos y usos descritos en el artículo 185.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre>>>.

La determinación del plazo de prescripción para el posible ejercicio de acciones encaminadas al restablecimiento de la legalidad urbanística tiene una trascendencia vital en la configuración propia de la figura jurídica que es objeto de estudio en el presente trabajo. Y es que la declaración de obra nueva por antigüedad, tal y como se ha comentado ya de modo extenso, se fundamenta, precisamente, en el transcurso del plazo para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, tal y como señala el artículo 28.4 del vigente texto refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana. Y es la norma andaluza la que sujeta estas medidas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del eventual orden urbanístico perturbado a un plazo de prescripción de seis años. No obstante, hay una salvedad a esta regla: el apartado 2 del citado artículo 185 LOUA recoge una serie de supuestos en los que no existe la posibilidad de que opere tal prescripción. Podríamos decir que la excepción a esa limitación temporal se extiende a determinados actos y usos que el legislador andaluz considera especialmente graves, y cuya concurrencia impediría de pleno la posibilidad de proceder a la declaración de una obra nueva por antigüedad, precisamente por no operar uno de los presupuestos habilitantes establecidos en el citado artículo 28.4.

Sobre este particular, la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de fecha 6 de mayo de 2013, parte de la base fundamental de que 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, tal y como afirmó la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de

---

<sup>50</sup> Modificado el apartado 1 por el artículo 4.7 del Decreto 327/2012, de 10 de julio (B.O.J.A., número 137, de 13 de julio de 2012).

fecha 11 de diciembre de 2012, deberá constatar, por lo que resulte del Registro (a lo que habría que añadir, y del propio título calificado), que la finca no se encuentra incluida en zonas de especial protección, en aquellos casos en los que la correspondiente legislación aplicable (como es el caso de la andaluza, según se ha expuesto) 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 alguno y su régimen resulta directamente de un mandato legal. En consecuencia, el registrador habrá de calificar la posible imprescriptibilidad de la acción de restauración de la realidad física alterada, con posible demolición de lo edificado, por lo que resulta del Registro y del documento objeto de la calificación.

En este sentido, y a modo de conclusión, hay que entender que si al tiempo de efectuar el registrador su calificación, resulta de los libros del Registro a su cargo, o del contenido del propio título examinado (pongamos el supuesto más común de incorporación al título, por testimonio, de certificado expedido por el correspondiente secretario municipal en el que se haga constar que nos encontramos ante alguno de los supuestos descritos en el artículo 185.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre) la imprescriptibilidad de la acción de restauración de la realidad física alterada, con posible demolición de lo edificado, se llegaría a la lógica conclusión de que no se cumple la premisa objetiva de aplicación del artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (norma que, por lo tanto, al no ser aplicable no daría cobertura a la solicitud de inscripción por esa vía), debiendo emitir el registrador, en consecuencia, la correspondiente nota de calificación negativa<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Conviene, no obstante, matizar esta afirmación. Y es que, de acuerdo con la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de fecha 15 de enero de 2015 (B.O.E. núm. 43, de 19 de febrero) <<esta doctrina general no puede resultar de aplicación en relación al ámbito sancionador de la normativa urbanística cuando el periodo señalado para la prescripción de la acción correspondiente ya se ha cumplido en su totalidad al tiempo de entrar en vigor la nueva norma>>. El supuesto tratado por la citada Resolución es sumamente interesante: es objeto de discusión la posibilidad de inscribir una declaración de obra nueva antigua construida sin licencia en un suelo no urbanizable, sobre la base de una declaración contenida en certificado técnico donde se acredita una antigüedad superior a los cuatro años. Resulta determinante en este supuesto la posible aplicación de la norma urbanística vigente al tiempo de otorgarse la escritura pública y presentarse el título en el Registro de la Propiedad (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana; la cual establece un plazo general de prescripción de quince años), pero que no lo estaba al tiempo de concluirse la construcción o edificación declarada (la anterior Ley urbanística valenciana, de 2005, señalaba un plazo de prescripción de cuatro años para las obras sin licencia).

Ahora bien, debe dejarse claro en este punto que, si dicha imprescriptibilidad no resulta del Registro o del contenido del título calificado, no puede el registrador exigir la prueba de la no concurrencia de dicha imprescriptibilidad. Así lo reconoce expresamente la propia Dirección General de los Registros y del Notariado en su resolución de fecha 22 de abril de 2014<sup>52</sup>, al precisar que cosa distinta es que, a falta de constancia de datos en el Registro y en la documentación presentada de los que pueda derivarse o deducirse que se esté en el caso concreto en presencia de un supuesto de obra o edificación sujeto a un régimen de imprescriptibilidad de las correspondientes acciones de protección de la legalidad urbanística, deba mantenerse el criterio, reiteradamente sostenido por dicho Centro Directivo, de que lo que se ha de probar para obtener la inscripción de las declaraciones de obras antiguas es la fecha de la antigüedad de la obra, con antigüedad superior al plazo establecido por la legislación para la prescripción de la acción de disciplina urbanística, pero no necesariamente la efectiva extinción, por prescripción del derecho de la Administración para la adopción de tales medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, sin exigir una compleja prueba de hechos negativos, pero sin perjuicio de que si dicha prueba obra en el Registro o en la documentación presentada el registrador la tome en cuenta en su calificación. Criterio de actuación que impone también un deber de diligencia a la Administración actuante para llevar al Registro, solicitando la correspondiente anotación preventiva, el posible procedimiento de disciplina urbanística, en caso de que resulte procedente.

## **6. Conclusiones.**

De acuerdo con la legislación hipotecaria, los registradores de la propiedad calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los

---

Concluye el Centro Directivo que <<la aplicación del régimen de la nueva ley (de 2014), como considera el registrador, supondría el renacimiento de una acción que ya se encontraba prescrita e implicaría una aplicación retroactiva de la norma, efecto éste que, al margen de no encontrarse contemplado en la misma Ley, podría provocar la vulneración del principio constitucional de no retroactividad de las normas sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. (...) Por tanto, se observa que al tiempo de otorgarse la escritura de ampliación de obra nueva han transcurrido de manera completa y efectiva los plazos legalmente previstos para iniciar las acciones de restablecimiento de la legalidad urbanística señaladas en la ley aplicable, es decir, la Ley Urbanística Valenciana de 2005>>.

<sup>52</sup> B.O.E. núm. 131, de 30 de mayo.



otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro. Este control de legalidad se fundamenta en los fuertes efectos que el sistema atribuye a las inscripciones, conforme a la legitimación y a la fe pública registral, así como al cierre registral del artículo 17 de la Ley Hipotecaria, todo ello por razón de la seguridad del tráfico jurídico y del crédito inmobiliario.

Por lo que respecta a los requisitos necesarios para la documentación pública e inscripción registral de la declaración de obra nueva (en general, así como de edificaciones consolidadas por su antigüedad en particular), cabe afirmar la competencia de las normas estatales en esta materia, sin perjuicio de la remisión a autorizaciones o licencias que establezca la normativa autonómica, o a la prescripción o no de la infracción urbanística según dicha normativa.

Sentado lo anterior, el acceso al Registro de la Propiedad de edificaciones (o de sus mejoras o ampliaciones) respecto de las que no procede el ejercicio de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, como consecuencia del transcurso del plazo de prescripción establecido por la ley (autonómica) para la acción de disciplina, se halla sometido, de modo exclusivo, al cumplimiento de los requisitos expresamente establecidos por el artículo 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que deben completarse con la exigencia del artículo 202 de la Ley Hipotecaria, según la redacción dada por el apartado ocho del artículo primero de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, el cual exige la identificación de la porción de suelo ocupada por la edificación declarada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica, lo que obligará, siempre que el registrador albergue dudas fundadas respecto de la efectiva ubicación de la edificación que se pretende inscribir dentro de la delimitación perimetral de la finca, a la previa o simultánea georreferenciación de la finca en que se ubique.

El vigente artículo 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015 tan sólo exige al registrador, a la hora de efectuar su calificación, la comprobación de la aportación de los documentos que acrediten la terminación de la obra en fecha determinada y su

descripción coincidente con la consignada en el título, de los que además debe resultar, tal y como aclara el artículo 52, apartado b) del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que dicha fecha sea anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante. La prueba de tal extremo, unida a la constatación sobre la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate, así como que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general, constituyen los únicos requisitos necesarios para el acceso de la obra al Registro de la Propiedad.

Ahora bien, lo anterior debe entenderse sin perjuicio del presupuesto que configura la tipología del supuesto de hecho de la norma contenida en el citado artículo 28.4, 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. Y para ello el registrador deberá tener en cuenta la normativa urbanística autonómica aplicable, que en el caso de Andalucía está integrada por la LOUA como por el RDUa que la desarrolla, normas que sujetan esas medidas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del eventual orden urbanístico perturbado a un plazo de prescripción de seis años, que no regirá respecto de los actos y usos descritos en el apartado 2 del artículo 185 LOUA.

Y es que, tal y como señala la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de fecha 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. Complementariamente, la Resolución de dicho Centro Directivo de fecha 11 de diciembre de 2012 sostuvo que la calificación del registrador debe constatar, por lo que resulte del Registro y 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.

No debemos perder de vista la remisión que este apartado número 4 del artículo 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015 hace al régimen general (apartado número 1 del mismo artículo) y que, a juicio de la Dirección General de los Registros y del Notariado, según Resolución de 16 de mayo de 2013, implica la exigencia adicional del seguro decenal en los supuestos preceptivos, tal y como se deduce del artículo 20 de la Ley de Ordenación de la Edificación, que no establece distinción respecto a si la declaración de obra nueva se realiza por antigüedad o no.

Por último, y en relación con el problema de determinar el alcance temporal de las normas aplicables en la inscripción registral de las escrituras de declaración de obra nueva, hay que decir que la Dirección General de los Registros y del Notariado (entre otras, en Resoluciones de fechas 21 de enero y 1 de marzo de 2012), ha tratado de perfilar una doctrina uniforme al respecto, declarando que las sucesivas redacciones legales en materia urbanística serán de aplicación a los documentos otorgados durante sus respectivos periodos de vigencia, aunque las correspondientes obras se hayan ejecutado en un momento anterior. No obstante, tratándose de escrituras autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de una determinada norma de protección de la legalidad urbanística pero presentadas en el Registro de la Propiedad durante su vigencia, debe exigir el registrador su aplicación, pues el objeto de su calificación se extiende a los requisitos exigidos para la inscripción.

Esta regla general, sin embargo, sufre evidentes limitaciones en determinados ámbitos normativos para evitar, entre otras consecuencias, la posible aplicación de un régimen sancionador a una infracción cometida antes de su entrada en vigor. Por eso, la propia Dirección General de los Registros y del Notariado (en Resoluciones de 11 de marzo de 2014 y 15 de enero de 2015) aclara que esta doctrina general no puede resultar de aplicación en relación al ámbito sancionador de la normativa urbanística cuando el

período señalado para la prescripción de la acción correspondiente ya se ha cumplido en su totalidad al tiempo de entrar en vigor la nueva norma.