

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

23693 *Resolución de 26 de octubre de 2023, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Cartagena n.º 3, por la que se suspende la inscripción de una edificación declarada por antigüedad por no estar terminada.*

En el recurso interpuesto por don Juan Isidro Gancedo del Pino, notario de Torre Pacheco, contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de Cartagena número 3, doña Marta Amat Garrido, por la que suspende la inscripción de una edificación declarada por antigüedad por no estar terminada.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada el día 22 de julio de 2022 por el notario de Torre Pacheco, don Juan Isidro Gancedo del Pino, con el número 1.436 de protocolo, doña M. G. M., como dueña de la finca registral número 44.531 del Registro de la Propiedad de Cartagena número 3, consistente en una parcela de terreno de 266 metros cuadrados sobre la que existía construida un edificio compuesto de planta baja destinada a almacén, ocupando la totalidad de la parcela, declaraba por antigüedad la reforma y adecuación del almacén en dos locales y la construcción parcial de dos viviendas, y, seguidamente, dicha edificación la constituía en régimen de propiedad horizontal, resultando cuatro elementos privativos, los cuales donaba respectivamente a sus hijos.

En dicha escritura, doña M. G. M. declaraba que «se llevó a cabo aproximadamente en el año 1996 la reforma y adecuación del almacén de planta baja en dos locales y se inició la construcción de dos viviendas sobre dichos locales, construcción que, parcialmente ejecutada, quedó paralizada poco después».

II

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Cartagena número 3, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Entrada N.º: 1883/2023.
Asiento: 12 del Diario 35.

Examinado el precedente documento que fue presentado este Registro el día 08 de junio de 2023 con el asiento arriba indicado, el Registrador que suscribe suspende su inscripción, con arreglo a los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

Hechos

Se presenta en el Registro escritura autorizada el 22 de julio de 2022 por el notario de Torrepacheco Don Juan Isidro Gancedo del Pino, protocolo n.º 1436/2022, por la que Doña M. G. M., como dueña de la finca registral 44531 de la sección de Fuente Álamo, consistente en una parcela de terreno de 266 m² sobre el que existe construida un edificio compuesto de planta baja destinado a almacén ocupando la totalidad de la parcela declara por antigüedad la reforma y adecuación del almacén en dos locales y la construcción parcial de dos viviendas, y seguidamente dicha edificación la constituye en

régimen de propiedad horizontal resultando cuatro elementos privativos los cuales dona respectivamente a sus hijos B. M., M. I., B. J. y M. C. N. G.

Se acompañan:

1) certificado firmado digitalmente por el Secretario del Excmo. Ayuntamiento de Fuente Álamo, Don A. J. M. R., en el que manifiesta que a dicha de la fecha no consta que el inmueble con referencia catastral 1063125XG6716S0001ML tenga incoado expediente de disciplina urbanística alguno.

2) Documento relativo a “comunicación” al Ayuntamiento de copia electrónica de la escritura para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 110.5 letra b) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo y al párrafo 5 del artículo 254 de la Ley Hipotecaria, en el marco del convenio suscrito entre el Consejo General del Notariado y la Federación Española de Municipios y Provincias.

Que en el documento que nos ocupa Doña M. G. M. declara que aproximadamente en el año 1996 se realizó la reforma y adecuación del citado almacén en dos locales y se inició la construcción de dos viviendas sobre dichos locales, construcción que, parcialmente ejecutada, quedó paralizada.

En la escritura se describe la obra tras las obras de reforma y adecuación consiste en un conjunto de edificación de planta baja y plantas primera y segunda en alto, compuesta de: local 1 en planta baja, ejecutado al 100%, cámara 1 (para un futuro uso de vivienda) en planta primera y buhardilla en planta segunda, ejecutada al 40%, local 2 en planta baja, ejecutado el 80%, cámara 2 (para un futuro uso de vivienda) de planta baja, primera en alto y buhardilla en planta segunda, con obra ejecutada al 40%. Se observa que al describirse la cámara 1, pese a indicarse que se ubica en planta primera y buhardilla en planta segunda, parte de la superficie de la misma está comprendida, al igual que la cámara 2, en planta baja. Del certificado técnico resulta que ambas cámaras tienen zaguán de acceso en planta baja.

La edificación ocupa la totalidad de la finca, coincidente con la parcela catastral.

Se incorpora certificado de antigüedad firmado electrónicamente por Don M. N. A., con registro de entrada en el Colegio Oficial de Arquitectos de la Región de Murcia, del que resulta lo siguiente: El estado actual del edificio se presenta compuesto de dos locales y dos cámaras, distribuidos en tres alturas (dos locales en planta baja y dos cámaras en planta primera con buhardilla en planta segunda y zaguán de acceso en planta baja). Por la geometría de las cámaras se deduce que el uso inicial destinado a las mismas era el de vivienda, pero la construcción del edificio quedó paralizada en el estado actual, no llegando a ejecutarse las obras necesarias para alcanzar dicho uso de vivienda. El edificio se presenta parcialmente construido, estando ejecutadas las unidades correspondientes a cimentación, estructura, cubiertas y parte del cerramiento. El estado constructivo es el siguiente: El local 1 está construido al 100%; la cámara 1 está construida, aproximadamente, al 40%, y ejecutadas las unidades de estructura, cubiertas y parte de cerramientos y particiones; el local 2 está construido aproximadamente al 80%, y ejecutadas las unidades de estructura, cerramientos, solados, puerta de acceso, instalación de electricidad e iluminación en superficies; la cámara 2 está construida aproximadamente el 40%, y están ejecutadas las unidades de estructura, cubiertas y parte de cerramientos y particiones. Que dichas obras poseen una antigüedad comprendida entre los 20 y los 25 años.

Fundamentos de Derecho

1.º No es posible el acceso registral de la obra “por antigüedad” en los términos que resultan del documento, ya que se parte de una falta de terminación de la obra total especificando el estado constructivo parcial de diversas partes de la edificación.

La normativa reguladora prevé el acceso al Registro de las edificaciones bien en construcción o bien terminada mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se

aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana cuyo contenido establece:

“1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.

Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos:

- a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y
- b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente, salvo que la legislación urbanística sujetase tales actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable, en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por los documentos que acrediten que la comunicación ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad, sin que del Registro de la Propiedad resulte la existencia de resolución obstativa alguna.

2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los Registradores de la Propiedad exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior.

3. En aquellos casos en los que la descripción de la obra terminada no coincida con la que conste en el Registro de la Propiedad, por haberse producido modificaciones en el proyecto, la constancia registral de la terminación de la obra se producirá mediante un asiento de inscripción, cuya extensión quedará sujeta a lo previsto en el apartado 1 en relación con los requisitos para la inscripción de las obras nuevas terminadas.

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 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”.

En resumen y como señaló la Resolución de 29 de junio de 2021 de la D.G.S.J.Y.F.P.

El artículo 28.4 de la Ley de Suelo es aplicable a las edificaciones consolidadas por razón de su antigüedad y respecto de las cuales no procede la adopción de medidas que puedan implicar su demolición, tanto si la obra se construyó con licencia, como si lo fue sin licencia, y tanto si la obra nunca tuvo acceso al Registro, como si fue declarada en construcción en un momento anterior a la declaración de su terminación.

El acceso al Registro de la Propiedad de construcciones por esta segunda vía excepcional exige el cumplimiento de los requisitos del artículo 28.4 de la Ley del Suelo:

– 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 que dicha fecha es “anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante” (artículo 52, apartado b), del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio)

– 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.

– Que el suelo no tenga carácter demanial o esté afectado por servidumbres de uso público general

– Identificación de la porción del suelo ocupada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica a que se refiere el artículo 202 de la Ley Hipotecaria.

El artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, de normas complementarias en materia urbanística posibilita la inscripción en el Registro de la Propiedad las declaraciones de obra nueva correspondientes a edificaciones terminadas si se prueba por certificado de técnico la terminación de la obra a fecha determinada y su descripción coincidente con el título, siendo dicha fecha anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiere podido incurrir el edificante y no constando en el Registro práctica de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística.

Entendiéndose por edificación terminada cuando es objetivamente apta para un uso concreto (oficina, aparcamiento, vivienda, etc...) sin necesidad de que el adquirente realice obra adicional alguna.

En el presente caso, no estando terminada la edificación, no puede afirmarse la prescripción de las acciones administrativas por la posible infracción en que hubiere podido incurrir el edificante, al no haber siquiera comenzado el plazo prescriptivo, por no estar la edificación concluida y dispuesta para su destino. En este sentido, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 294.4 y 7 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, conforme a los cuales:

294.4 “Cuando la infracción se haya cometido con ocasión de la ejecución de obras o el desarrollo de usos, el plazo de la prescripción de aquella nunca comenzará a computar antes de la total terminación de las primeras o el cese definitivo en los segundos.”

294.7 “A efectos de prescripción de infracciones relativas a obras de edificación, el plazo comenzará a computarse desde que las obras estuvieran dispuestas para su destino o la que resulte de la comprobación de esta circunstancia por el ayuntamiento”.

Se presenta certificado del Excmo, Ayuntamiento de Fuente Álamo en el que se manifiesta que no se ha incoado expediente de disciplina urbanística. No siendo esto suficiente ya que conforme al artículo 294.4 cuando la infracción se cometa por ejecución de obras, el plazo de prescripción de la acción no comienza hasta la terminación de la obra.

Si bien podría declararse la obra en cuanto al local terminado siempre que los mismos gocen de autonomía propia.

2.º En cuanto a las donaciones de los elementos resultantes de la división horizontal, falta acreditar que se ha efectuado la declaración a efectos de la liquidación del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, sin que sea admisible la mera comunicación que, además tampoco está debidamente acreditada, de haberse efectuado la transmisión, al tener carácter gratuito (artículo 254.5 de la Ley Hipotecaria y resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 8 de octubre de 2020).

El art. 254.5 LH exige que se acredite previamente haber presentado la autoliquidación o, en su caso, la declaración, del impuesto, si bien permite su sustitución por la comunicación a que se refiere el art. 110.6.b RDLeg. 2/05.03.2004, texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; no obstante, ese precepto se remite a su vez al art. 106. b del mismo texto refundido, que se refiere sólo a transmisiones a título oneroso. En consecuencia, sólo es admisible la comunicación, a efectos de levantar el cierre registral en relación con el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, en el caso de transmisiones a título oneroso, quedando excluida esta posibilidad en el caso de las transmisiones a título lucrativo

El artículo 110 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo establece en sus apartados 1, 2 y 3 lo siguiente:

“1. Los sujetos pasivos vendrán obligados a presentar ante el ayuntamiento correspondiente la declaración que determine la ordenanza respectiva, conteniendo los elementos de la relación tributaria imprescindibles para practicar la liquidación precedente.

2. Dicha declaración deberá ser presentada en los siguientes plazos, a contar desde la fecha en que se produzca el devengo del impuesto:

- a) Cuando se trate de actos inter vivos, el plazo será de treinta días hábiles.
- b) Cuando se trate de actos por causa de muerte, el plazo será de seis meses prorrogables hasta un año a solicitud del sujeto pasivo.

3. A la declaración se acompañará el documento en el que consten los actos o contratos que originan la imposición”.

En el presente caso, no se acredita haberse realizado la declaración, sin que base la mera comunicación al Ayuntamiento –que tampoco resulta acreditada–, en los términos que resultan de la resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 8 de octubre de 2020.

Vistos los expresados Hechos y Fundamentos de Derecho.

Resuelvo no practicar las operaciones registrales solicitadas por los motivos expuestos.

De acuerdo con el art. 323 de la Ley Hipotecaria, queda automáticamente prorrogado el asiento de presentación por un plazo de sesenta días hábiles contados desde la recepción de la última notificación que se reciba.

Contra esta calificación negativa caben las siguientes actuaciones (...)

Cartagena a 30 de junio de 2023.–El Registrador (firma ilegible) Fdo: Marta Amat Garrido.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don Juan Isidro Gancedo del Pino, notario de Torre Pacheco, interpuso recurso el día 8 de agosto de 2023 mediante escrito en los siguientes términos:

«Hechos

A) Escritura calificada: la de “Declaración de obra nueva de adecuación, ampliación y división horizontal y donaciones”, autorizada por el recurrente el día 22 de Julio de 2022, bajo el número 1436 de protocolo.

En ella, partiendo de un almacén inscrito que ocupa la totalidad del solar, se declara que, aproximadamente en el año 1996, se procedió a la reforma y adecuación del almacén en planta baja en dos locales y se inició la construcción de dos viviendas sobre dichos locales, construcción que, parcialmente ejecutada en los términos que se precisan con todo detalle en el informe técnico, quedó paralizada poco después y por tanto inacabada.

En concreto, la descripción de la obra es la siguiente:

“Conjunto de edificación de planta baja y plantas primera y segunda en alto, situado en la diputación de (...), término municipal de Fuente Álamo de Murcia, entre las calles (...), sobre un solar de doscientos sesenta y seis metros cuadrados (266 m²).

El conjunto está organizado en dos zonas, una zona con fachada a la calle (...) y la otra con fachada a la calle (...)

La zona de edificación que tiene su fachada principal recayente a la calle (...), está compuesta de lo siguiente:

a) Local 1 en planta baja (ejecutado al 100%), con fachada y entrada independiente a la calle (...) Acondicionado interiormente y debidamente compartimentado para desarrollar una actividad comercial. Tiene una superficie útil de noventa y siete metros cincuenta y un decímetros cuadrados (97,51 m²) y una superficie construida de ciento catorce metros cuarenta y cinco decímetros cuadrados (114,45 m²).

b) Cámara 1 (para un futuro uso de vivienda) en planta primera y buhardilla en planta segunda (con obra ejecutada sólo al 40%), con acceso independiente a través del zaguán y caja de escalera que abre puerta en planta baja por la calle (...)

Posee estructura, cubiertas, y parte de sus cerramientos y particiones, representando el 40% del total.

Tiene una total superficie construida de doscientos veintidós metros diecinueve decímetros cuadrados (222,19 m²) de la que corresponden al zaguán de acceso a esta vivienda en planta baja dieciocho metros cincuenta y cinco decímetros cuadrados (18,55 m²), a la planta primera (planta sin compartimentar y con dos patios interiores) de ciento veinticinco metros noventa y seis decímetros cuadrados (125,96 m²) y a la buhardilla en planta segunda setenta y siete metros sesenta y ocho decímetros cuadrados (77,68 m²). Esta vivienda dispone de una terraza descubierta en planta segunda.

Y la zona de edificación que tiene su fachada principal recayente a la calle (...), está compuesta de lo siguiente:

a) Local 2 en planta baja (ejecutado al 80%), con fachada y entrada independiente a la calle (...) Posee estructura, cerramientos, solado, puerta de acceso e instalación eléctrica y de iluminación, representando el 80% del total.

Tiene una superficie útil de ciento cuatro metros setenta y cinco decímetros cuadrados (104,75 m²) y una superficie construida de ciento catorce metros cuarenta y cinco decímetros cuadrados (114,45 m²).

Actualmente está destinado a un uso de almacén-garaje.

b) Cámara 2 (para un futuro uso de vivienda) de planta baja, primera en alto y buhardilla en planta segunda (con obra ejecutada sólo al 40%, con acceso independiente a través del portal y caja de escalera por la calle (...)).

Posee estructura, cubiertas y parte de sus cerramientos y particiones, representando el 40% del total.

Tiene una total superficie construida de doscientos veintidós metros diecinueve decímetros cuadrados (222,19 m²) de la que corresponden al zaguán de acceso a esta vivienda en planta baja dieciocho metros cincuenta y cinco decímetros cuadrados (18,55 m²), a la planta primera (planta sin compartimentar y con dos patios interiores) de ciento veinticinco metros noventa y seis decímetros cuadrados (125,96 m²) y a la buhardilla en planta segunda setenta y siete metros sesenta y ocho decímetros cuadrados (77,68 m²).

Esta vivienda dispone de una terraza descubierta en planta segunda.

El conjunto de edificación tiene una total superficie construida de seiscientos setenta y tres metros veintiocho decímetros cuadrados (673,28 m²).

El conjunto de edificación ocupa una superficie de solar en planta de doscientos sesenta y seis metros cuadrados (266 m²)

Nos remitimos, por lo demás, en gracia a la brevedad, al resumen del objeto de la escritura que hace la registradora en su calificación.

B) Documentación complementaria.

Se solicitó con posterioridad al Ayuntamiento de Fuente Álamo de Murcia certificación acreditativa de que, "respecto de la edificación declarada ya no procede adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes". El Ayuntamiento certifica que "no consta que al día de la fecha tengan incoado expediente de disciplina urbanística alguno".

C) Calificación. Fue objeto de calificación negativa notificada por telefax el día 24 de Julio de 2023.

D) Objeto de recurso.

El único defecto objeto de recurso es el siguiente:

"No es posible el acceso registral de la obra 'por antigüedad' en los términos que resultan del documento, ya que se parte de una falta de terminación de la obra total, especificando el estado constructivo parcial de diversas partes de la edificación".

Invoca los arts. 28 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y rehabilitación urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre), y 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de Julio, así como la didáctica Resolución de la Dirección General De Seguridad Jurídica Y Fe Pública (en lo sucesivo DG) de 29 de junio de 2021.

Interpreta y entiende "por edificación terminada cuando es objetivamente apta para un uso concreto (oficina, aparcamiento, vivienda, etc...) sin necesidad de que el adquirente realice obra adicional alguna."

Y concluye que "en el presente caso, no estando terminada la edificación, no puede afirmarse la prescripción de las acciones administrativas por la posible infracción en que hubiere podido incurrir el edificante, al no haber ni siquiera comenzado el plazo prescriptivo, por no estar la edificación concluida y dispuesta para su destino".

Recoge a continuación los artículos 294.4 y 294.7 de la Ley 13/2015, de 19 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, muy pertinentes al tratarse de materia de competencia autonómica.

Y en coherencia con cuanto antecede, tampoco admite la certificación municipal aportada al efecto.

Fundamentos de Derecho

Primero. Es objeto de este recurso la calificación negativa en cuanto a la inscripción por antigüedad, conforme al art. 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de

octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (en lo sucesivo TRLS), de una obra inacabada y paralizada desde hace más de veinte años.

Debe partirse en este recurso, como norma de interpretación básica, de la premisa de que el legislador ha tomado la decisión pragmática de que el Registro publique la realidad de las cosas, y por tanto accedan a sus libros las obras, construcciones o edificaciones existentes, incluso las que han sido ejecutadas ilegalmente, si respecto de ellas ya no procede ejercitar las acciones de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición.

En el caso que nos ocupa este pragmatismo es muy relevante, pues va a permitir que el Registro de la Propiedad publique la realidad física y el estado constructivo real de la finca inscrita en el Registro de Cartagena N.º 3, al Torno 2721, libro 457, de la Sección Fuente Álamo, folio 132, finca número 44531, en lugar de lo que actualmente publica (que en nada se ajusta a la situación de hecho), y, lo que es tanto o más importante, que pueda dividirse la construcción en propiedad horizontal, ser transmitida por departamentos a nuevos propietarios y que estos puedan a su vez operar en el tráfico jurídico con el departamento del que son propietarios, con independencia unos de otros, y así completar la ejecución de la obra de su respectivo departamento (con las correspondientes licencias), enajenarlo o hipotecarlo para financiarse, quedando así incluido en el tráfico jurídico un inmueble que, en caso contrario, quedaría relegado. El Registro de la Propiedad potencia así su condición de instrumento de seguridad jurídica y de facilitación del crédito territorial.

Es pacífico (y doctrina consolidada por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública –en lo sucesivo DG– en numerosas resoluciones, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo) que es al Estado al que compete, en materia urbanística, establecer qué actos son inscribibles en el Registro de la Propiedad y sujetar su inscripción al previo cumplimiento de ciertos requisitos (así el art. 28 TRLS o art. 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística) y a las Comunidades Autónomas determinar qué clase de actos de naturaleza urbanística están sometidos al requisito de la obtención de la autorización administrativa previa, las limitaciones que estas pueden imponer y las sanciones administrativas que debe conllevar la realización de tales actos sin la oportuna autorización o sin respetar los límites por estas impuestos, así como la fijación de los plazos de prescripción de las acciones de disciplina urbanística o su imprescriptibilidad (Res DG de 28 de junio de 2017, entre otras muchas).

Segundo. La doctrina de la DG sobre los requisitos para la inscripción de una obra nueva por antigüedad se resume en la Resolución de la DG de 29 de junio de 2021, con cita de numerosos antecedentes en los “vistos”. Es preciso comprobar si estos requisitos se cumplen en la escritura de obra nueva calificada, a saber:

a) “la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título”. La escritura describe con todo detalle la construcción en el estado en que quedó tras la paralización de su ejecución, con las unidades de obra ejecutadas para cada uno de sus elementos y el porcentaje que ello representa en la obra total proyectada en su día, sobre la base de la certificación técnica incorporada, coincidente con la descripción contenida en el título. En ningún caso se describe ni se pretende la inscripción de la edificación con la descripción que procedería en caso de estar la obra terminada y dispuesta para su destino final. Se describen así “cámaras” pero no “viviendas”. En concreto, se expresa, a modo de ejemplo, respecto de local 2 “en planta baja (ejecutado al 80%), con fachada y entrada independiente a la calle (...) Posee estructura, cerramientos, solado, puerta de acceso e instalación eléctrica y de iluminación. representando el 80% del total... Actualmente está destinado a un uso de almacén-garaje. Y respecto de cámara 2 “(para un futuro uso de vivienda) de planta baja, primera en alto y buhardilla en planta segunda (con obra ejecutada sólo al 40%, con

acceso independiente a través del portal y caja de escalera por la calle (...) Posee estructura, cubiertas y parte de sus cerramientos y particiones, representando el 40% del total.”. La certificación técnica precisa, además, la fecha en que finalizó la ejecución de la obra incompleta, que es la que se declara, y que es de entre veinte y veinticinco años.

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’ (art. 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio) o “ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición. por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes” (art. 28.4 TRLS). En este caso, como se ha dicho, la obra ejecutada, en los términos en que ha sido descrita, se terminó hace más de 20 años según la certificación técnica.

La registradora en su calificación entiende “por edificación terminada cuando es objetivamente apta para un uso concreto (oficina, aparcamiento, vivienda, etc..) sin necesidad de que el adquirente realice obra adicional alguna.”. A esta interpretación anuda la importante conclusión de que “no estando terminada la edificación, no puede afirmarse la prescripción de las acciones administrativas por la posible infracción en que hubiera podido incurrir el edificante, al no haber siquiera comenzado el plazo prescriptivo, por no estar la edificación concluida y dispuesta para su destino”.

El notario recurrente, por el contrario, entiende que ello sería así si lo declarado fuesen “oficinas, aparcamientos o viviendas”, pero no cuando lo que se declaran son “locales” o “cámaras” que, por su propia naturaleza, están llamados a ser objeto de adicionales obras que les atribuyan un destino concreto, lo que será materia de una nueva declaración de obra nueva, en su caso y en su día, cumpliendo los requisitos legales para ello.

Tercero.—La cuestión nuclear, pues, de este recurso, reside en determinar, para una obra inacabada y paralizada desde hace un largo período de tiempo (que se describe en la escritura tal y como quedó ejecutada en su día), el “dies a quo” para el cómputo del plazo de prescripción de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística que pudiera implicar su demolición, a los efectos de la legislación estatal (art. 28.4 TRLS y 52 del Real Decreto 1093/1997) y de la legislación autonómica de la Región de Murcia (Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, LSRM) que regula la protección de la legalidad urbanística en los arts. 272 y ss –capítulo III)– y el régimen de las infracciones urbanísticas y su sanción en los arts. 281 y ss –capítulo IV–, en especial el 294, que regula la prescripción de infracciones y sanciones.

De dicha normativa autonómica (LSRM) resulta que “se considerarán infracciones urbanísticas graves:... e) La realización de obras de construcción, edificación o usos, ya sea de nueva planta, reforma o ampliación sin disponer de la previa autorización de la Administración regional, licencia, orden de ejecución u otro título habilitante o sustancialmente en contra de su contenido” (art. 285.2).. Por su parte, el art. 294 establece: “1. Con carácter general las infracciones urbanísticas muy graves y graves prescribirán a los cuatro años y las leves al año... 3. El plazo de prescripción comenzará a computarse desde la fecha en que se hubiera cometido la infracción o, si esta fuera desconocida, desde la fecha en que hubiera podido incoarse el procedimiento sancionador cuando aparezcan signos exteriores que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción. 4. Cuando la infracción se haya cometido con ocasión de la ejecución de obras o el desarrollo de usos, el plazo de la prescripción de aquella nunca comenzará a computar antes de la total terminación de las primeras o el cese definitivo en los segundos. 5. En las infracciones derivadas de una actividad continuada, la fecha inicial del cómputo será la de finalización de la actividad o la del último acto en que la infracción se consuma. Es infracción urbanística continuada la actividad consistente en la repetición de actos análogos cuando todos ellos tengan una unidad de objetivo dentro del mismo ámbito territorial. 7 [sic]. A efectos de prescripción de infracciones relativas a obras de edificación, el plazo comenzará a computarse desde que las obras estuvieran

dispuestas para su destino o la que resulte de la comprobación de esta circunstancia por el Ayuntamiento.”.

Se reitera que en la escritura calificada no se declara una construcción que no corresponda a la realidad (como podría ser un edificio de viviendas y locales), sino que escrupulosamente se describe, según el informe técnico, lo que en realidad existe ya, haciendo una “foto fija” de una obra inacabada que ha quedado “fossilizada” por su paralización desde hace ya muchos años.

La registradora considera aplicable el punto 7 del art 294 LSRM, pero no es esta la interpretación que sostiene la moderna doctrina y jurisprudencia, que entienden que la actividad edificatoria es de tracto continuo, por su propia naturaleza, y por tanto a las construcciones inacabadas por paralización de la obra se les aplica el régimen de las infracciones derivadas de una actividad continuada (punto 5 del art. 294 LSRM), sobre la base de los siguientes pilares argumentales: a) la aplicación al Derecho administrativo sancionador (y por tanto aplicable a las infracciones urbanísticas) de la doctrina del ordenamiento penal sobre los delitos continuados y su prescripción; b) el principio de seguridad jurídica contrario a la imprescriptibilidad de las infracciones (salvo –en sede urbanística– que el suelo tuviese carácter demanial o estuviese afectado por servidumbres de uso público general, que no es el caso); y c) el principio de la buena fe y no discriminación entre los agentes de la edificación por razón de sus actos en materia de infracciones urbanísticas.

En cuanto a la doctrina, G. C. M. (Abogado del Departamento de Derecho Inmobiliario y Urbanístico de Uría Menéndez), en su “estudio de reciente jurisprudencia sobre disciplina urbanística” (...) sostiene, con cita y apoyo en abundante jurisprudencia, que “respecto de aquellas conductas infractoras que por su propia naturaleza se materializan en una serie de actos concatenados en el tiempo, el cómputo del plazo comienza, no en la fecha en que se inició aquella, sino en la que se produzca el cese de la actividad antijurídica. Así, en sentencia de 31 de enero de 2001 (...), declaraba el Tribunal Supremo que en el caso de realización de obras sin licencia ‘sigue persistiendo la infracción objeto del procedimiento sancionador, hasta el momento en que se detenga tal realización de obras o se verifique la legalización de las mismas a través de la correspondiente licencia’. La cabal comprensión de la norma que fija el dies a quo del plazo prescriptivo en la fecha de la total consumación de la infracción o en la finalización de la actividad infractora continuada exige tener presente que el fundamento inspirador del instituto de la prescripción no es otro que el principio de seguridad jurídica. Ahora bien, y esto es lo fundamental, dicho principio no puede hacer de mejor condición a quien ejecuta una infracción continuada en el tiempo respecto de aquél cuya infracción consiste en un acto singular.”.

En cuanto a la jurisprudencia, la Sentencia del TSJ de Canarias de 31 de Marzo de 2009, (N.º de Recurso: 3/2009, N.º de Resolución: 58/2009, Ponente: Adriana Fabiola Martín Cáceres, Roj: STSJ ICAN 1260/2009 citada por dicho autor), en la que el Abogado del Estado (en representación de la parte apelada) alega exactamente el mismo argumento que la funcionaria calificadora: “que la infracción no está prescrita porque la obra no está terminada, sino que está parada desde hace quince años..., por lo que –concluye– ‘el plazo ni siquiera ha empezado a correr por mucho tiempo que el recurrente quiera tener parada la obra’”, el Tribunal sienta la siguiente doctrina: “Octavo.– Desde la aplicación, de los principios inspiradores del Orden penal al ámbito del Derecho Administrativo sancionador, merced a la doctrina legal elaborada por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1991), puede constatarse la existencia de una jurisprudencia uniforme en cuanto a la fijación del dies a quo del plazo prescriptivo en relación con las infracciones de tracto continuado. En efecto, respecto de aquellas conductas infractoras que por su propia naturaleza, como es el caso, se materializa en una serie de actos concatenados en el tiempo, el cómputo del plazo comienza, no en la fecha en que se inició aquella, sino en la que se produzca el cese de la actividad antijurídica. Así, en Sentencia de 31 de enero de 2001, declaraba el Tribunal Supremo que en el caso de realización de obras

sin licencia 'sigue persistiendo la infracción objeto del procedimiento sancionador, hasta el momento en que se detenga tal realización de obras o se verifique la legalización de las mismas a través de la correspondiente licencia'... La cabal comprensión de la norma que fija el dies a quo del plazo prescriptivo en la fecha de la total consumación –de la infracción– o en la finalización de la actividad –infractora– continuada exige tener presente que el fundamento inspirador del instituto de la prescripción no es otro que el principio de seguridad jurídica. Ahora bien, dicho principio no puede hacer de mejor condición a quien ejecuta una infracción continuada en el tiempo respecto de aquél cuya infracción consiste en un acto singular. Y tal ocurriría si en ambos casos se fijará el comienzo del plazo de prescripción en la fecha de la comisión, propiciando el comienzo de la prescripción simultáneamente con el inicio de la ejecución continuada y el transcurso del mismo con la persistencia en el tiempo de la conducta infractora. Es por ello que, tratándose de una infracción continuada, el legislador sitúa el inicio del plazo de prescripción en la fecha de finalización de la actividad antijurídica, no en la de su iniciación. Idéntico razonamiento debe presidir, a juicio de esta Sala, la determinación del comienzo del plazo prescriptivo en una infracción que por su naturaleza es de ejecución continuada cuando a requerimiento de la Administración cesa la conducta infractora. De acuerdo con el criterio sostenido en anteriores pronunciamientos, el momento inicial del plazo hay que hacerlo coincidir con el de la finalización de la actividad infractora, esto es, con el último acto de ejecución imputable al infractor, en las infracciones de tracto sucesivo. Otra cosa implica colocar en peor situación al sujeto que acata la orden de suspensión de obras ilegales, sometiéndole al ejercicio de la potestad sancionadora sin sujeción a plazo, frente al que incumpléndola, finaliza la obra y propicia el inicio del lapso prescriptivo (Sentencias de 16 de junio, 22 de septiembre y 30 de diciembre de 2008, por citar las más recientes). No puede aceptarse por ello la afirmación del Letrado de la Administración autonómica expresada en su escrito de oposición al recurso de apelación, sobre la imprescriptibilidad legal de las potestades de la Administración para imponer la sanción y restaurar el orden físico y jurídico alterado...”.

En el mismo sentido se pronuncia la STSJ Canarias de 20/04/2009 (N.º de Recurso: 44/2009, N.º de Resolución: 72/2009, Ponente: Luis Helmuth Moya Meyer, Roj: STSJ ICAN 1602/2009, citada también por el mismo autor): “Una primera lectura de este precepto (el art. 201.1 del Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias) llevaría a considerar que en los casos de construcciones ilegales no terminadas, porque su proceso constructivo se ha interrumpido voluntariamente o [sic] obedeciendo una orden de suspensión, no comienza el cómputo de la prescripción.... Así en referencia a las obras se dice que se estará al momento en que estas concluyan, no al momento en el que las mismas se inician, puesto que mientras se siga construyendo continúa cometiéndose la infracción urbanística. Pero sucede que el precepto no tiene en cuenta los supuestos que hemos indicado en los que las obras se interrumpen antes de su conclusión, bien voluntariamente bien a requerimiento de la Administración urbanística. A juicio de esta Sala, en dichos supuestos debe estarse al momento en que se produzca el cese de los actos constructivos, a partir del cual comenzará a computarse el plazo prescriptivo, el cual se interrumpirá si prosiguen posteriormente las obras denotando así que éstas no habían cesado definitivamente. Por lo tanto, no creemos que el legislador haya querido establecer una regla especial para las infracciones cometidas con ocasión de la ejecución de obras, según la cual la prescripción comienza a operar sólo respecto de las obras terminadas, sino lo que ha hecho es referirse a infracciones que se cometen a lo largo del tiempo respecto a las cuales ha establecido que empezarán a prescribir cuando cese la actividad.”

Esta línea jurisprudencial la confirma el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso, Sección: 2) en Sentencia de 16/01/2019 (N.º de Recurso: 523/2017, N.º de Resolución: 4/2019, Ponente: José Daniel Sanz Heredero, Roj: STSJ M 1080/2019) invocando abundante jurisprudencia anterior, en los siguientes términos:

“La primera cuestión que debemos aclarar es que si bien el citado artículo 237.1 de la Ley 9/2001 (de 17 julio 2001 del suelo de Madrid) viene a establecer que ‘Cuando la infracción se haya cometido con ocasión de la ejecución de obras..., el plazo de la prescripción de aquella nunca comenzará a correr antes de la total terminación de las obras, ello será así, obviamente, cuando las obras en cuestión hubiesen continuado hasta su finalización. De lo contrario, de admitirse que en todo caso el cómputo del plazo prescriptivo debe iniciarse una vez finalizada la obra ilegal cuestionada se llegaría al absurdo jurídico de considerar imprescriptibles aquellas obras no finalizadas mientras que las que hubiesen concluido sí gozarían del plazo prescriptivo aludido. Esto es. recibiría un mejor trato aquél que hubiese consumado la infracción urbanística de aquél otro que, en un momento dado, hubiese decidido suspender las obras ilegalmente iniciadas. En igual sentido se ha pronunciado esta Sala y Sección en la Sentencia de 5 de noviembre de 2014. recaída en el recurso de apelación núm. 65/2013”.

Cuarto. Por su parte, la DG, en reciente Resolución de fecha 11 de abril de 2022 (publicada en el BOE en fecha 5 de mayo, y que se tuvo en cuenta al redactar la escritura calificada), ha tenido ocasión de pronunciarse respecto del “dies a quo” para la exigencia del seguro decenal en un caso de obra nueva inacabada y terminada sólo en sus elementos estructurales desde 1984 (según la certificación técnica) interpretando el art. 17.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación.

En concreto la Resolución tiene por objeto “...la obra en cuestión, y como la contempla igualmente la licencia urbanística concedida, consistente en una obra que tiene por finalidad la terminación y rehabilitación de una edificación únicamente finalizada en lo que a sus elementos estructurales, de cimentación, forjado y vigas se refiere...”.

Sobre la base del certificado técnico (que define como “aquel documento legal y oficial expedido por quien tiene capacidad y aptitud para ello y en el que, tras haber realizado las labores de estudio, análisis y averiguación oportunas, dicho técnico, que lo expide y suscribe, hace constar la realidad de un hecho o la certeza de un dato. Entre sus competencias se encuentra determinar cuándo no son de aplicación las garantías establecidas en los artículos 19 y 20.1 y la disposición adicional segunda de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre,”) resuelve que, pese al tenor literal de la norma fijando la fecha inicial del cómputo de la garantía del seguro decenal en la fecha de recepción de la obra, declara finalizada una construcción en lo que a sus elementos estructurales de cimentación, forjado y vigas se refiere, y por tanto iniciado el plazo de prescripción del seguro decenal, dado su objeto, en la fecha en que se terminaron dichos elementos, según el certificado técnico, en contra del criterio de la registradora que sostenía, como en nuestro caso, que el “dies a quo” era la recepción de la obra que recoge la literalidad de dicho precepto.

Quinto. Ha de invocarse también la reciente sentencia 77/2022 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de la misma ciudad de Cartagena en que la funcionaria calificadora presta su servicio público, fechada en el día 26 de abril de 2022, que en un caso exactamente igual al que nos ocupa (obra inacabada con ejecución al 25% y paralizada desde hacía más de cuatro años, con transcripción del art. 294 de la LSRM establece que “En atención a lo expuesto, debe concluirse que habiendo transcurrido más de cuatro años desde la fecha estimada de terminación de la obra, y siendo su existencia apreciable a simple vista, no queda sino concluir que la acción para sancionar estaba prescrita y procede por ello la estimación del recurso dejando sin efecto la actuación impugnada por ser contraria al ordenamiento jurídico.” (...).

Sexto. A mayor abundamiento, y dados los avatares acontecidos desde la primera presentación en el Registro de la escritura que nos ocupa, como se expone en los hechos, se solicitó en fecha 20 de septiembre de 2022 al Ayuntamiento de Fuente Álamo de Murcia Certificación acreditativa de que, “respecto de la edificación declarada ya no procede adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes”. El Ayuntamiento contestó en fecha 3 de mayo de 2023 certificando que, respecto de la obra

“no consta que al día de la fecha tengan incoado expediente de disciplina urbanística alguno” (...)

La solicitud, precisa y técnica, ajustada a la doctrina de esta Dirección General, no ha obtenido, ciertamente, una respuesta plenamente congruente, pero al menos es significativa de que durante los veinte años transcurridos, con una obra a la vista, ciencia y paciencia de los servicios de inspección urbanística municipal, no se ha incoado expediente alguno de disciplina urbanística, lo que refuerza los argumentos del fundamento de derecho tercero que antecede.

Séptimo. Cumplida por los otorgantes la carga de la prueba de paralización y terminación de la obra en fecha determinada con certificación técnica y bajo la responsabilidad del certificador (vid Resolución antes citada), descrita la obra nueva de modo coincidente con la certificación (obra inacabada, de locales y cámaras, con su detallado porcentaje de ejecución por elementos), sin que conste la existencia de expediente sancionador vigente ni anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca, y cumplidos todos los requisitos legales, procede su inscripción en los términos en que la obra ha sido declarada. Inscrita así la obra, quedará en situación de “fuera de ordenación” o en la que urbanísticamente proceda, y si se desea continuar legalmente la obra y terminarla para su uso final de viviendas o locales, habrán de solicitar los promotores la oportuna licencia, en los mismos términos que se hizo en el caso resuelto por la Res DG de 11 de abril de 2022 que se acaba de citar.

Solicita:

- 1) La reconsideración por parte de la Sra. Registradora de su calificación.
- 2) En caso de confirmarla, eleve el presente recurso a la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública para su resolución, junto con su calificación, la escritura calificada y sus documentos complementarios presentados.»

IV

Mediante escrito, de fecha 14 de agosto de 2023, la registradora de la Propiedad se ratificó en su calificación, emitió informe y remitió el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; 273, 276, 281, y 294 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, y 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

1. Partiendo de un almacén inscrito que ocupa la totalidad del solar, se declara que, aproximadamente en el año 1996, se procedió a la reforma y adecuación del almacén en planta baja en dos locales y se inició la construcción de dos viviendas sobre dichos locales, construcción que, parcialmente ejecutada en los términos que se precisan en el informe técnico incorporado a la escritura de declaración de obra nueva por antigüedad, quedó paralizada poco después y por tanto inacabada.

La registradora objeta que «no estando terminada la edificación, no puede afirmarse la prescripción de las acciones administrativas por la posible infracción en que hubiere podido incurrir el edificante, al no haber siquiera comenzado el plazo prescriptivo, por no estar la edificación concluida y dispuesta para su destino (...) Si bien podría declararse la obra en cuanto al local terminado siempre que los mismos gocen de autonomía propia».

El notario autorizante recurre alegando, en esencia, que «en ningún caso se describe ni se pretende la inscripción de la edificación con la descripción que procedería en caso

de estar la obra terminada y dispuesta para su destino final», sino como «obra incompleta», y que «procede su inscripción en los términos en que la obra ha sido declarada» de modo que «si se desea continuar legalmente la obra y terminarla para su uso final de viviendas o locales, habrán de solicitar los promotores la oportuna licencia».

2. Como señala el notario recurrente en su escrito de recurso «la cuestión nuclear, pues, de este recurso, reside en determinar, para una obra inacabada y paralizada desde hace un largo período de tiempo (...), el “dies a quo” para el cómputo del plazo de prescripción de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística que pudiera implicar su demolición, a los efectos de la legislación estatal».

A este respecto, desde el punto de vista del derecho estatal, 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 estableció en su artículo 52 que «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».

Posteriormente, el 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, en su artículo 28.4 regula la posibilidad de inscripción 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 transcurrido los plazos de prescripción correspondientes», y exige, como primer requisito, que «conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título».

Corresponde, por tanto, a la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma determinar cuál sea, en su caso, el plazo máximo dentro del cual la Administración competente pueda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que pudieran implicar la demolición de edificaciones irregulares, y cuál sea el plazo máximo dentro del cual la Administración competente pueda adoptar medidas sancionadoras de las posibles infracciones urbanísticas cometidas por los responsables.

Las primeras medidas (tendientes al restablecimiento de la realidad física alterada) tienen carácter real, pues se refieren a la edificación irregular, y afectan potencialmente a terceros adquirentes de la misma. En cambio, las medidas sancionadoras tienen carácter personal, pues afectan tan sólo a las personas legalmente responsables de las infracciones tipificadas en cada caso.

Y pese a que la norma reglamentaria habla literalmente de que la edificación tenga una fecha de terminación que sea «anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante», lo cierto es que la norma legal, posterior, de mejor rango, y con mejor técnica legislativa, lo que exige es que la edificación tenga una fecha de terminación conforme a la cual «ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes».

Del análisis comparativo de las distintas legislaciones urbanísticas autonómicas se concluye, como regla general, que las infracciones urbanísticas tienen siempre un plazo de prescripción determinado, en función de si están tipificadas como leves o graves.

En cambio, la potestad urbanística de ordenar la reposición de la realidad física alterada, que podría conllevar la demolición de la edificación irregular, tiene un plazo de prescripción único (que no depende de que la infracción sea leve o grave), a menudo superior al plazo de prescripción de la infracción más grave, y en ocasiones de especial

relevancia resulta inaplicable por imponerse legalmente un régimen de imprescriptibilidad de tal potestad administrativa, por ejemplo, cuando la edificación irregular ocupa, aunque sea parcialmente, suelos de dominio público, servidumbres públicas, zonas verdes o áreas libres, suelos de especial protección o riesgo, etc.

3. En el caso que nos ocupa resulta aplicable la legislación urbanística de la Región de Murcia, y en particular la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, de la cual cabe traer a colación los siguientes artículos:

«Artículo 273. Procedimiento.—La Administración competente para ejercer la potestad de protección de la legalidad urbanística debe resolver, en el mismo procedimiento o en procedimientos separados, sobre la restauración de la realidad física alterada y del orden jurídico vulnerado, sobre la imposición de las sanciones que procedan y sobre el resarcimiento a la Administración de los daños y perjuicios causados a los bienes e intereses públicos de la Administración, como consecuencia de actuaciones constitutivas de infracción urbanística.»

«Artículo 276. Restablecimiento de la legalidad en edificaciones y parcelaciones.—1. En caso de obras de edificación ilegales las operaciones de restauración consistirán en la demolición de las edificaciones realizadas ilegalmente (...).»

«Artículo 278. Plazo para el cumplimiento de las medidas de restablecimiento.—El plazo máximo para el cumplimiento de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística será de diez años contados a partir de que adquiera firmeza el acto administrativo que las acuerde. Transcurrido este plazo, se aplicará a las instalaciones, construcciones o edificaciones lo dispuesto en esta ley para la situación de fuera de ordenación o de norma.»

«Artículo 281. Definición de infracciones urbanísticas. 1. Constituye infracción urbanística toda acción u omisión que vulnere las prescripciones contenidas en la ordenación territorial y urbanística, tipificadas y sancionadas en la presente ley. 2. Las infracciones urbanísticas comportan la imposición de sanciones a los responsables, así como la obligación de resarcimiento por los daños y perjuicios causados a los bienes de la Administración, todo ello sin perjuicio de las medidas de protección de la legalidad urbanística reguladas en esta ley.»

«Artículo 294. Prescripción de infracciones y sanciones. 1. Con carácter general las infracciones urbanísticas muy graves y graves prescribirán a los cuatro años y las leves al año (...) 4. Cuando la infracción se haya cometido con ocasión de la ejecución de obras o el desarrollo de usos, el plazo de la prescripción de aquella nunca comenzará a computar antes de la total terminación de las primeras o el cese definitivo en los segundos (...) 7. A efectos de prescripción de infracciones relativas a obras de edificación, el plazo comenzará a computarse desde que las obras estuvieran dispuestas para su destino o la que resulte de la comprobación de esta circunstancia por el ayuntamiento (...) 9. Las sanciones impuestas por infracciones urbanísticas prescribirán a los cuatro años desde que sean firmes.»

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 22 de noviembre de 2022 insiste en la diferenciación del plazo de prescripción de la infracción urbanística, del de la acción de la Administración para ordenar el restablecimiento, del plazo de caducidad para la tramitación del expediente declarativo de restauración del orden infringido y el correspondiente a la acción de la Administración para ejecutar las medidas restauradoras.

Del análisis de la citada ley de la Región de Murcia resulta que, a diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones autonómicas, en ésta no se establece un plazo de prescripción de la potestad de restablecimiento de la realidad física alterada distinto, ni mayor, que el de las infracciones urbanísticas que se hayan podido cometer.

En efecto, según el Preámbulo de la nueva ley, es sustancial la reforma acometida en el procedimiento sancionador, que abandona, por los problemas generados, su articulación sobre piezas separadas y pasa a ser un procedimiento de naturaleza única,

frente a la regulación anterior que establecía las piezas separadas de suspensión de actuaciones ilegales y de restablecimiento del orden infringido (artículo 226 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio).

Por lo que, a falta de una norma expresa al respecto como en la legislación anterior (artículo 228.2), supone que debe considerarse la existencia de un plazo único para iniciar el procedimiento coincidente con el plazo de prescripción de la infracción prevista en el artículo 294.1 de la nueva ley, esto es, el plazo de cuatro años, el mismo que en la legislación anterior.

Ello sin perjuicio de la imprescriptibilidad de las facultades de la Administración para exigir la restauración de la legalidad urbanística infringida, cuando afecten a sistemas generales, zonas verdes, espacios libres, viales, equipamientos y espacios naturales especialmente protegidos, en los que, sin embargo, cabe la prescripción de la infracción a los ocho años (artículo 294.2).

Por tanto, habrá de entenderse aplicable a la potestad de restablecimiento de la realidad física alterada por una edificación irregular el mismo plazo de prescripción que a las infracciones urbanísticas cometida al realizar tal edificación, y el mismo momento determinante del inicio del cómputo del plazo.

Y a estos efectos, el artículo 294 citado establece claramente que «cuando la infracción se haya cometido con ocasión de la ejecución de obras (...) el plazo de la prescripción de aquella nunca comenzará a computar antes de la total terminación» y que «a efectos de prescripción de infracciones relativas a obras de edificación, el plazo comenzará a computarse desde que las obras estuvieran dispuestas para su destino o la que resulte de la comprobación de esta circunstancia por el ayuntamiento».

4. En el caso que nos ocupa, de la edificación cuya constancia registral se solicita por la vía del artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo se dice que «el edificio se presenta parcialmente construido, estando ejecutadas las unidades correspondientes a cimentación, estructura, cubiertas y parte del cerramiento. El estado constructivo es el siguiente: El local 1 está construido al 100%; la cámara 1 está construida, aproximadamente, al 40%, y ejecutadas las unidades de estructura, cubiertas y parte de cerramientos y particiones; el local 2 está construido aproximadamente al 80%, y ejecutadas las unidades de estructura, cerramientos, solados, puerta de acceso, instalación de electricidad e iluminación en superficies; la cámara 2 está construida aproximadamente el 40%, y están ejecutadas las unidades de estructura, cubiertas y parte de cerramientos y particiones».

Por tanto, no estando ejecutadas las obras al 100 %, sino en porcentajes sensiblemente inferiores, es claro que la edificación en cuestión no está totalmente terminada ni dispuesta para su destino, y que el único extremo que consta acreditado por parte del Ayuntamiento es que no se ha iniciado aún (no que ya no se pueda iniciar) expediente de disciplina urbanística.

No debe olvidarse que el fundamento del artículo 28.4 de la Ley de Suelo –vid. Preámbulo del Real Decreto-ley 8/2011–, es permitir el acceso registral de las edificaciones consolidadas respecto a la cuales no procede la acción de demolición para la protección de sus propietarios, en muchos casos, terceros adquirentes de buena fe, sin que ello signifique desconocer su carácter de fuera de ordenación o asimilado y las limitaciones que ello implica.

Entre esas limitaciones se encuentran las que proscriben cualquier tipo de obra que incremente el volumen y no guarde relación con la conservación de la edificación existente, lo que es evidente no concurre en este caso, en el que se pretende acreditar distintas fases de una misma edificación.

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

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las

normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 26 de octubre de 2023.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.