

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

9778 *Resolución de 1 de abril de 2025, 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 Cullera, por la que se suspende la inscripción de una declaración de obra nueva por antigüedad porque no ha transcurrido el plazo de prescripción de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida previsto por la legislación urbanística aplicable para las edificaciones construidas sin licencia.*

En el recurso interpuesto por don J. B. V., abogado, en nombre y representación de don J. M. S. L., contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de Cullera, doña María Elena Domínguez Prieto, por la que se suspende la inscripción de una declaración de obra nueva por antigüedad porque no ha transcurrido el plazo de prescripción de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida previsto por la legislación urbanística aplicable para las edificaciones construidas sin licencia.

Hechos

I

Mediante escritura pública autorizada el día 6 de junio de 2019 por el notario de Cullera, don Javier José García-España Serra, con el número 735 de protocolo, don J. M. S. L., como titular de la finca registral número 10.449 del término de Cullera, solicitaba la inscripción de una declaración de ampliación de obra nueva terminada hacía más de 10 años, acreditando su antigüedad con un informe del arquitecto don A. G. S., de fecha «5 de Marzo», aunque sin indicar el año, quien informaba que la obra databa mes de octubre de 2007. A dicha escritura se acompañaba escritura pública complementaria, otorgada el día 25 de septiembre de 2024 por el notario de Cullera, don Severino José Cebolla Camarena, con el número 1.618 de protocolo, en la que el arquitecto citado declaraba que en el año 2010 la casa ya estaba construida con la planta que tenía actualmente, incorporando una certificación urbanística de la secretaria general del Ayuntamiento de Cullera, doña A. M. M. L. V., en la que informaba que, con fecha 28 de julio de 2011, le fue notificada al titular registral la orden de restauración de la legalidad urbanística infringida, derivada del «expediente de protección de la legalidad urbanística n.º 559/2011», y el día 4 de octubre de 2011 se le notificaba «la imposición de la multa correspondiente al expediente sancionador n.º 1188/2011». De la fecha en que se recibió la notificación, interpretaba el otorgante, que la infracción debía considerarse prescrita, conforme a la doctrina del fundamento de Derecho tercero de la Sentencia del Tribunal Supremo número 29/2020, de 20 de enero.

II

Presentada dicha documentación en el Registro de la Propiedad de Cullera, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Calificación en cumplimiento del artículo 322 de la Ley Hipotecaria.

Hechos:

Se solicita la inscripción de una escritura de ampliación de obra nueva por antigüedad, autorizada el 6 de junio de 2019, por el notario de Cullera, don Javier García-España Serra, número 735/2019, complementada por otra autorizada el 25 de septiembre de 2024 por el notario de Cullera, don Severino Cebolla Camarena, número 1618 de su protocolo, a las que no se incorpora, ni acompaña, licencia de obras, pero sí informe firmado el 5 de marzo de 2019, por el arquitecto colegiado don A. G. S., cuya firma legitima el notario autorizante del título, de la que resulta que la antigüedad correspondiente a la ampliación de la vivienda y almacén, data del año 2007; asimismo se aporta certificación expedida por doña A. M. M. L. V., Secretario General del muy Ilustre Ayuntamiento de Cullera, en la que se transcribe el informe emitido por el arquitecto técnico municipal, en los términos siguientes: “en la parcela se ubica un inmueble de uso industrial construido en 1984; se clasifica como suelo no urbanizable común, y no tiene la condición de solar. Se tramitaron dos expedientes de disciplina urbanística por construcción de una vivienda no legalizable. Se notifica al infractor la orden de restauración en fecha 28 julio 2011; número de expediente 559/2011, sin que el interesado cumpla la orden de restauración ordenando la demolición de la vivienda ilegalmente construida. La orden de restauración aún no se ha cumplido... “Conclusión: sobre la vivienda ilegalmente construida en la parcela, por no ser legalizable, antes de que prescribiera la infracción y caducara el plazo, fue incoado el correspondiente expediente de disciplina urbanística”.

Fundamentos de Derecho:

Acuerdo:

Suspender la ampliación de la obra efectuada por la vía del artículo 28.4 del R.D. Legislativo 7/2015 de 30 octubre, por el que se aprueba el T.R. De la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, que exige la aportación de documentos que acrediten la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título, de los que resulte además, 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 hubiere podido incurrir el edificante. La prueba de tal extremo, unido a la constatación sobre la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de construcción, así como que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbre de uso público, constituyen los únicos requisitos necesarios para el acceso de la obra al Registro de la Propiedad; requisito inicial que en este caso no resulta cumplido, puesto que fue iniciado antes de que prescribiera la acción de restauración, doble expediente de disciplina urbanística en el año 2011, con lo que se interrumpe la prescripción de la acción de restauración. La anterior Ley urbanística valenciana de 2005 señalaba un plazo de prescripción de cuatro años para las obras sin licencia, el cual se amplía con la norma aprobada en 2014 a quince años. Por tanto, al tiempo de la entrada en vigor de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana (vigencia desde 20 de agosto de 2014) la acción de restauración de la legalidad de la obra podría iniciarse, ya que en el año 2011, aún no había transcurrido un lapso de tiempo superior a los cuatro años de restablecimiento de la legalidad urbanística, de ahí la aplicación del régimen de la nueva ley, al no encontrarse prescrita la acción.

En la Comunidad Valenciana, esos plazos vienen determinados por la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana, que fue modificada el año pasado por la Ley 2.019, de 5 de febrero (en vigor desde el día 8 de febrero), que ha establecido que, en suelo no urbanizable, sea común o protegido, no existe plazo de caducidad. El artículo 236, “Obras terminadas sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones. Plazo de caducidad de la acción para ordenar la

restauración de la legalidad urbanística" establece en su párrafo 1.º un plazo de caducidad de quince años a contar desde la total terminación de las obras. Pero en su párrafo 5.º dispone que "el plazo de quince años establecido en el apartado primero no será de aplicación a las actuaciones que se hubiesen ejecutado sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes, viales, espacios libres o usos dotacionales públicos, terrenos o edificios que pertenezcan al dominio público o estén incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano tampoco será de aplicación sobre suelo no urbanizable. En estos casos no existirá plazo de caducidad de la acción, en cuanto a la posibilidad de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior de los bienes a que se refiere este apartado.

El citado defecto tiene carácter subsanable.

Contra esta calificación (...)

La registradora Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por María Elena Domínguez Prieto registrador/a titular de Registro de la Propiedad de Cullera a día once de noviembre del dos mil veinticuatro.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don J. B. V., abogado, en nombre y representación de don J. M. S. L., interpuso recurso el día 2 de enero de 2025 mediante escrito y con base en las siguientes alegaciones:

«Hechos:

Antecedentes de interés al caso, cuya documentación acreditativa obra en el Registro al que me dirijo.

Primero. Que mi representado es dueño desde el 30 de septiembre de 2004 de la siguiente finca rústica en el término municipal Cullera, cuya descripción registral es la siguiente:

"1. Rústica: Campo de tierra huerta para plantel de arroz, en término de Cullera, de dos hanegadas tres cuartones y cuarenta brazas, o sea, veinticinco áreas cincuenta y dos centiáreas.

Linda según título, Norte, de doña A. P.; Sur, camino (...); Este, de don J. V.; y Oeste, camino, riego en medio.

Sobre este campo existe: una vivienda unifamiliar de una sola planta, con una superficie construida de treinta y dos metros diez decímetros cuadrados, distribuida en sala de estar, comedor cocina, aseo y paellero.

Consta inscrita en el Registro de la Propiedad de Cullera, al tomo 2.567, libro 832, folio 42, finca número 10.449, inscripción 6.ª"

Segundo. Que en el año 2007 mi representado amplió la vivienda existente de 32 m2 de superficie, quedando la misma con una superficie total de 111,62 m2, distribuidos en tres habitaciones, cocina comedor y baño. Hecho que queda constatado en el primer informe técnico que se incorpora a la escritura de julio de 2019 otorgada ante D. Javier García-España Serra, en el que se afirma que la casa ya aparece totalmente acabada y en el estado en el que se encuentra en la actualidad, en el año 2008. Nota: Compruébese que en la página 7 del citado informe, el arquitecto se equivoca involuntariamente al nombrar la ortoimagen como "año 2018". Cuando puede constatarse en el cajetín de información oficial que aparece debajo de la fotografía, que ésta se corresponde con el año 2008.

Tercero. Que el 6 de junio de 2019 levanta escritura de ampliación de obra nueva acabada, ante el notario de Cullera D. Javier García-España Serra (n.º de protocolo 735), como ya se ha dicho.

Cuarto. Que el referido documento público se presentó para su inscripción registral el 26 de junio de 2019. Lo que motivó la emisión de dos notas de calificación. La primera el 4 de julio de 2019. Y la segunda el 4 de noviembre de 2020.

Quinto. Que tal y como se puede constatar en la primera de las notas de calificación emitidas (la de julio del 2019), se requiere a mi representado: (1) que acredite la fecha de terminación de las obras de ampliación de la edificación inicialmente existente, a fin de poder constatar la prescripción de las acciones administrativas de demolición de lo edificado; y (2) que se acredite que el suelo sobre el que reposa la edificación no tiene carácter demanial, ni está afectado por servidumbre de uso público general. Los defectos se consideran como subsanables.

Sexto. Que la segunda nota de calificación antes mencionada, se emite una vez se aporta por el interesado a este Registro un informe técnico que acredita que las obras de ampliación ya estaban finalizadas en el año 2008 y un certificado urbanístico del Ayuntamiento de Cullera de 23 de octubre de 2020, que pone de manifiesto (este último documento) que las obras de ampliación dieron lugar a la apertura de un expediente de protección de la legalidad urbanística con el no 559/2011, en cuyo seno se dictó una orden de restauración de la legalidad urbanística que ordenaba la demolición de la obras de ampliación que fue notificada a mi representado el 17 de octubre de 2011. La orden, que es un acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 5 de septiembre de 2011, no fue notificada por el Ayuntamiento a este Registro para que quedase constancia mediante el asiento correspondiente (...)

Este registro, a la vista del contenido del certificado urbanístico, y entendiendo que la infracción no estaba prescrita a la fecha de emisión de la nota de calificación, al considerarse que el plazo prescriptivo vigente en dicho momento es del de 15 años, resuelve no inscribir la escritura. Calificándose el defecto como insubsanable.

Séptimo. Que con posterioridad, mi patrocinado, considerando que la orden de demolición de 5 de septiembre de 2011 sí que está prescrita desde el 7 de octubre de 2020 en virtud de lo que dispone la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2020 -dictada para unificación de doctrina en interpretación del art. 1964 CCivil en su nueva redacción dada por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil-, en aplicación de la regla de transitoriedad del vigente art. 1939 CCivil; es por lo que decide solicitar un nuevo certificado municipal y un nuevo informe técnico, que se incorporan a una nueva escritura complementaria de la de ampliación de obra nueva antes citada y que se firma ante el notario de Cullera D. Severino José Cebolla Camarena el pasado 25 de septiembre (n.º protocolo 618).

Nótese, que la sentencia citada, es anterior a la segunda nota de calificación registral (...)

Octavo. Que en el mes de octubre de 2024 se presentan las dos escrituras antes mencionadas, junto con los dos informes técnicos y los dos certificados municipales, a fin de que las obras de ampliación de la edificación inicialmente existente en la parcela sean inscritas por antigüedad.

A la presentación en este Registro de la documentación anterior, se acompaña un escrito solicitud, en el que se justifica la prescripción de la orden de restauración de la legalidad urbanística emitida por el Ayuntamiento de Cullera a través de la Junta de Gobierno Local el 5 de septiembre de 2011 (notificada al Sr. S. L. el día 17 de octubre del mismo año), con base en lo dispuesto en la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2020 antes mencionada.

En concreto, en los apartados Sexto y Séptimo del mencionado escrito y a fin de justificar la prescripción de la orden de restauración de la legalidad, se expone lo siguiente:

“Sexto. Que sobre esta afirmación (la de prescripción), a efectos aclaratorios, conviene poner de manifiesto que, como ya sabe la Sra. Registradora, hasta la aprobación en el ámbito de la Comunidad Valenciana de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP; que establecía en su art. 236 un plazo de caducidad de las órdenes de demolición de 15 años), en nuestro ordenamiento

no existía una legislación específica urbanística ni general de procedimiento administrativo que estableciese unos plazos de prescripción para ejecutar lo acordado en expedientes de restauración de la legalidad urbanística.

Asimilando en este sentido nuestra jurisprudencia, la facultad de la Administración de exigir la ejecución de sus propios actos (de demolición en nuestro caso), con una obligación de carácter personal. Aplicando durante décadas de manera analógica el art. 1964 del CCivil, que establecía un plazo de prescripción de estas acciones de 15 años. Que posteriormente se vio reducido a 5 años, a raíz de la aprobación de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, que modifica en su Disposición Final Primera el art. 1964 CCivil en dicho sentido. Remitiéndose la Ley 42 en su Disposición Transitoria Quinta, a lo dispuesto en el art. 1939 del CCivil respecto de las acciones personales nacidas antes de la entrada en vigor del propio Código Civil. Regla de transitoriedad la de este artículo, que hay que aplicar a los nuevos artículos del Código Civil modificados en 2015 por la Ley 42 citada, según establece la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero antes invocada. De la que transcribimos subrayada la parte que interesa de su FD Tercero (la aplicable al caso):

‘Como la Ley 42/2015 entró en vigor el 7 de octubre de 2015, si conjugamos lo previsto en su Disposición transitoria quinta con el art. 1939 Código Civil, al que se remite, tendríamos las siguientes posibles situaciones, teniendo en cuenta que la prescripción iniciada antes de la referida entrada en vigor se regirá por el plazo anteriormente fijado (quince años), si bien, si desde dicha entrada en vigor transcurriese todo el plazo requerido por la nueva norma (cinco años) surtiría efecto la prescripción incluso aunque anteriormente hubiera un plazo de quince años:

1.º Relaciones jurídicas nacidas antes del 7 de octubre de 2000: estarían prescritas a la entrada en vigor de nueva Ley.

2.º Relaciones jurídicas nacidas entre el 7 de octubre de 2000 y el 7 de octubre de 2005: se les aplica el plazo de 15 años previsto en la redacción original del art. 1964 Código Civil.

3.º Relaciones jurídicas nacidas entre el 7 de octubre de 2005 y el 7 de octubre de 2015: en aplicación de la regla de transitoriedad del art. 1939 Código Civil, no prescriben hasta el 7 de octubre de 2020.

4.º Relaciones jurídicas nacidas después del 7 de octubre de 2015: se les aplica el nuevo plazo de 5 años, conforme a la vigente redacción del art. 1964 Código Civil.’

Séptimo. Siendo que la orden de restauración de la legalidad es de fecha 5 de septiembre de 2011, es por lo que se entiende al amparo de lo dispuesto en el apartado 3.º anterior, que la misma está prescrita desde el 7 de octubre de 2020.”

Noveno. Que el pasado 2 de diciembre de 2024, se notifica a esta parte una nueva nota de calificación registral, que es la que se recurre mediante el presente escrito (...), en la que se deniega la inscripción de la obra nueva de ampliación de la casa ya existente en la parcela, en base al argumento de que no se cumple con lo dispuesto en el art. 52. apartado b) 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. Esto es, porque no se acredita por el Sr. S. L. que la fecha de terminación de la obra de ampliación de la casa ya existente, sea anterior al plazo previsto en la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir éste.

En concreto, se afirma en la nota de calificación que se impugna, que el requisito anterior no resulta cumplido porque antes de que prescribiese la infracción -entendemos, aunque explícitamente no se dice en la nota, que se considera como fecha de terminación de la obra el año 2008- el Ayuntamiento de Cullera inicia dos expedientes de infracción urbanística en el año 2011 (sancionador y de restauración de la legalidad

urbanística). Lo que procuró que el período de prescripción de cuatro años que fijaba la Ley Urbanística Valenciana de 2005 (norma aplicable al caso; LUV en lo sucesivo), se viese interrumpido a raíz del inicio de dichos expedientes administrativos (a los tres años y tres meses). Y que como durante dicho período (de prescripción interrumpida) se aprobó la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana (con vigencia desde el 20 de agosto de 2014; LOTUP en lo sucesivo) que establecía un nuevo plazo de prescripción de quince años, es este nuevo plazo de prescripción el que hay que considerar “retroactivamente”. Razón por la que debe entenderse que la infracción no está prescrita todavía a esta fecha.

Como comentario final, la nota registral refiere que la LOTUP aprobada en 2014, fue modificada en 2019, estableciendo que las infracciones urbanísticas en suelo no urbanizable no prescriben. Esto es, que a partir de dicha fecha (la modificación que se refiere entró en vigor el 8 de febrero de 2019) no prescribe la acción que asiste al Ayuntamiento de Cullera de ordenar la restauración de la legalidad urbanística conculcada.

Nada se dice en la nota sobre que esta modificación del año 2019 afecte al caso que nos ocupa. Razón por la que entendemos que el defecto que reseña la misma se califique finalmente como subsanable.

Fundamentos jurídicos:

Consideración previa.

Atendiendo al contenido de la nota, entendemos que son varias las cuestiones que hay que discutir para la resolución del caso que nos trae. Así -si consideramos que se da por cierto, en base a los informes técnicos incorporados a las escrituras, que la obra de ampliación cuya inscripción se pretende estaba finalizada en 2008, y que la ampliación de obra realizada coincide con lo que se dice en el título a inscribir- procede analizar:

(1) Si el inicio por parte del Ayuntamiento de Cullera de los expedientes sancionador y de restauración de la legalidad urbanística en el año 2011 interrumpió efectivamente el período de prescripción de la infracción cometida en 2007.

(2) Cuánto tiempo duró dicha interrupción.

(3) Si transcurrido el plazo de interrupción de la prescripción, ésta volvió a computar desde un inicio (4 años según tenía establecido la LUV), o por el contrario, se retomó el plazo de prescripción en el estado en que se encontraba cuando se produjo la interrupción.

(4) Si el plazo de prescripción de quince años que establecía la LOTUP tras su aprobación en el año 2014 es aplicable al caso que nos ocupa. Lo que supondría la aplicación retroactiva de una norma de derecho administrativo sancionador (en este caso, además, no favorable al interesado).

(5) Y... ¿porqué [sic] se alegó por parte de mi patrocinado en su escrito de solicitud al Registro, la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2020 para justificar que la orden de restauración de la legalidad dictada por la Junta de Gobierno Local el 5 de septiembre de 2011 estaba prescrita?.

Manifiestar que las normas consideradas en el presente recurso, son las que estaban vigentes en el momento en que se produjo la infracción urbanística. Así: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRAPyPAC; en la versión vigente a partir del 23 de junio de 2007; el enlace para su consulta es <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318&tn=1&p=20070623>) y la Ley 16/2005 [sic], de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (en lo sucesivo LUV; el enlace para su consulta es <https://www.boe.es/boe/dias/2006/02/21/pdfs/A0695707027.pdf>).

Primero. Sobre si el inicio por parte del Ayuntamiento de Cullera de los expedientes sancionador y de restauración de la legalidad urbanística en el año 2011, interrumpieron el período de prescripción de la infracción cometida en 2007.

Sobre la base de que el dies a quo para el inicio del cómputo del plazo de prescripción lo tenemos que situar a principios del año 2008 (porque las obras de ampliación ya estaban acabadas a comienzos de dicho año, tal y como se pone de manifiesto en el informe técnico que se incorpora a la escritura de julio de 2019; art. 132.2 LRJAPyPAC y art. 238.2 LUV), es claro que el inicio de los expedientes sancionador y de restauración de la legalidad por parte del Ayuntamiento de Cullera en el mes de abril del año 2011 con conocimiento del interesado (tal y como se constata en el certificado municipal de fecha salida de 23 de octubre de 2020), sí que interrumpió el período de prescripción de cuatro años previsto en el LUV (art. 238.1.a. LUV). Y ello porque así lo establecía de manera clara el apartado 4 del art. 238 LUV ya mencionado, que decía en concreto: "4.-La prescripción de la infracción se interrumpe cuando se tenga conocimiento por el interesado de la incoación del correspondiente expediente sancionador o de la iniciación del expediente de protección de la legalidad urbanística".

Hemos de concluir de acuerdo con lo dicho, que la prescripción iniciada en 2008 quedó interrumpida a los tres años y tres meses (en abril de 2011).

Segundo y tercero. ¿Cuánto tiempo duro la interrupción?, Y si transcurrido el plazo de interrupción de la prescripción, ésta volvió a computar desde un inicio (4 años), o por el contrario, se retomó el plazo de prescripción en el estado en que se encontraba cuando se produjo la interrupción.

Si consideramos que el certificado del Ayuntamiento de 23 de octubre de 2020 dice que al Sr. S. L. se le comunicó el 17 de octubre de 2011 la orden de demolición de lo construido, concediéndole a tal efecto el plazo de un mes (...) Y que una vez transcurrido dicho plazo sin que el interesado ejecutase la orden de demolición, el Ayuntamiento tampoco procedió a ejecutar de manera subsidiaria la referida orden (art. 228.1 aptdos. b y c LUV). Esto es, que el expediente de restauración de la legalidad quedó paralizado por causa no imputable al interesado-. Hemos de concluir que el plazo de prescripción se volvió a reanudar, una vez transcurrió el mencionado mes sin que mi representado demoliese lo construido y la Administración tampoco actuase de oficio. En concreto, a mitad-finales del mes de noviembre de 2011.

Y ello en base a lo dispuesto en el art. 132 de la LRJAPyPAC que establecía lo siguiente:

Artículo 132. Prescripción.

1. Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

3. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiriera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

Por tanto, si tenemos cuenta lo dicho, hemos de concluir que una vez retomada la prescripción en el mes de diciembre de 2011 por inactividad del Ayuntamiento no

imputable al Sr. L., la infracción cometida en 2007 quedó prescrita a finales de 2012. Fecha ésta, muy anterior a la entrada en vigor de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana (en lo sucesivo LOTUP; que entró en vigor el 20 de agosto de dicho año 2014).

Cuarto. Si el plazo de prescripción de quince años que establecía la LOTUP tras su aprobación en el año 2014 es aplicable al caso que nos ocupa. Lo que supondría la aplicación retroactiva de una norma de derecho administrativo sancionador no favorable al interesado.

En contra de lo que dice la nota que se recurre, es aplicable el plazo de prescripción de 15 años establecido en la LOTUP aprobada en 2014 por diversos motivos.

De un lado, porque como hemos demostrado, la infracción cometida por mi patrocinado en el año 2007, ya estaba prescrita en 2012. Fecha muy anterior a la entrada en vigor del primer texto de la LOTUP (2014).

De otro, porque, por el “principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables” recogido en el art. 9.3 de la Constitución Española, no cabe en “derecho administrativo sancionador” la aplicación retroactiva de normas no favorables al interesado (de las favorables sí). Que es el error en el que incurre la nota de calificación que se recurre, cuando extiende el plazo de prescripción originario establecido en el LUV de cuatro años, al de quince que fija la posterior LOTUP en 2014. Nota: Este mismo principio es el que impediría igualmente, aplicar a este caso “la no prescripción de las obras sin licencia en suelo no urbanizable común” que actualmente establece el art. 236 de la LOTUP desde su modificación en el año 2019.

Principio de irretroactividad, que venía apoyado (como no podría ser de otra forma) por los siguientes preceptos aplicables al caso. Así:

El artículo 128 de la LRJAPyPAC. Irretroactividad.

1. Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.

2. Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor.

Y...

La Disposición Transitoria Primera de la LOTUP aprobada en 2014 denominada “Régimen Transitorio de los Procedimientos” (este es el enlace de la norma en internet: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-9625&tn=20140731>), que establecía en su párrafo tercero:

(...) 3. Los procedimientos en tramitación en la fecha de entrada en vigor de la presente ley relativos a disciplina urbanística, ruina o cumplimiento del deber de edificación se ajustarán a las disposiciones vigentes al tiempo de iniciarse el correspondiente procedimiento.

Vemos por tanto, que el nuevo plazo de prescripción de 15 años que considera la nota de calificación, no tiene cobertura jurídica.

Quinto. Entonces... ¿porqué [sic] se alegó por parte de mi patrocinado en su escrito de solicitud al Registro la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2020 para justificar que la orden de restauración de la legalidad dictada por la Junta de Gobierno Local el 5 de septiembre de 2011 estaba prescrita?.

Pues, se hizo *ad cautelam*, y para el caso en que este Registro considerase necesario entrar en el análisis de si la citada orden de restauración de la legalidad está efectivamente prescrita en la actualidad. Aunque expresamente no es un mandato que el art. 52.b. del Decreto 1093/1997, de 4 de julio, impone a la Registradora. Que ordena únicamente (art. 3 Código Civil) la comprobación de si ha transcurrido el plazo de prescripción de la “infracción urbanística”. No la prescripción de los actos de ejecución dictados en el seno de los expedientes de disciplina urbanística aperturados en su momento a raíz de la comisión de la infracción.

Sabe este Registro que es jurisprudencia asentada del Tribunal Supremo (por todas STS de 17 de febrero de 2000), el considerar que las órdenes de restauración de la legalidad urbanística dictadas en el seno de un expediente administrativo cuando la infracción cometida todavía no ha prescrito (como ocurre en nuestro caso), aunque posteriormente pueda prescribir la infracción, no se ven afectadas por esta última situación (la prescripción de la infracción). Porque la "orden de restauración de la legalidad", al ser un acto administrativo, debe cumplirse de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable para la "ejecución" de este tipo de actos. Equiparando el alto Tribunal, este tipo de órdenes de ejecución, con "obligaciones de carácter personal", en concreto, con "obligaciones de hacer". Motivo por el que tradicionalmente se aplicaba a este tipo de "órdenes/obligaciones de hacer" el plazo de prescripción de quince años establecido en el art. 1.964 del Cc, hasta que, tras la aprobación de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, que modifica en su Disposición Final Primera el art. 1964 Cc, este plazo se vio reducido al de 5 años, por remisión por parte de la Ley 42 citada en su Disposición Transitoria Quinta a lo dispuesto en el art. 1939 Cc respecto de las acciones personales nacidas antes de la entrada en vigor del Código Civil.

Fue esta modificación del plazo de prescripción de las obligaciones personales con interpretación de lo dispuesto en el art. 1939 Cc citado, lo que motivó la emisión de la sentencia del alto Tribunal antes referida. Que finalmente, y a efectos aclaratorios, estableció un cuadro de prescripción de las obligaciones personales dependiendo de la fecha de su nacimiento. Nota: En el caso que nos ocupa, la fecha de nacimiento de la obligación personal, es el momento en que la orden de restauración de la legalidad urbanística (que recordemos, es considerada por el mismo Tribunal como una obligación de hacer de carácter personal), se notificó a mi representado. Esto es, tal y como reconoce el propio Ayuntamiento de Cullera en su certificado de 23 de octubre de 2020, el 17 de octubre de 2011.

Por tanto, si acudimos al citado cuadro de prescripciones que establece la sentencia (se transcribe en el Antecedente Octavo de este escrito), podemos comprobar como, las "3.º. Relaciones jurídicas nacidas entre el 7 de octubre de 2005 y el 7 de octubre de 2015 (como es nuestro caso), prescribieron el 7 de octubre de 2020 en aplicación de la repetida regla de transitoriedad del art. 1939 Código Civil.

Lo que nos permite concluir que la citada orden también está prescrita en la actualidad. Y que por tanto, procede la inscripción de la obra nueva ejecutada por mi representado, puesto que a esta fecha ya ha transcurrido de sobra el plazo para ejecutar la demolición de lo construido en 2007. Ya sea voluntariamente por parte del Sr. S. L., ya sea de manera subsidiaria por el Ayuntamiento de Cullera.

Conclusión.

De acuerdo con lo expuesto, entendemos que ha quedado acreditado jurídicamente que la nota de calificación que se impugna es equivocada (dicho sea con respeto), y que en consecuencia procede su rectificación y por tanto la inscripción de las escrituras a las que venimos haciendo referencia, por lo siguiente:

1. Porque la infracción urbanística cometida por el Sr. S. L. en 2007 quedó prescrita a finales del año 2012, por los argumentos que se han expuesto en el Fundamento de Derecho Segundo y Tercero anterior. Y ello, para el caso en que se considere que el art. 52.b. del Decreto 1093/1997 obliga a la Registradora a analizar únicamente si la referida infracción está prescrita a esta fecha.

2. Porque ampliar el plazo de prescripción inicialmente previsto en la LUV de cuatro al de quince establecido en la LOTUP en su redacción inicial de 2014, es contrario al principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables establecido en el art. 9.3 de la Constitución Española y demás artículos de la LRJAPyPAC y LOTUP antes mencionados.

Y... 3. Porque para el caso en que se considere que el art 52.b del Decreto 1093/1997, sí que permite (obliga) a la Sra. Registradora a analizar si ha prescrito la orden de restauración de la legalidad urbanística emitida por la Junta de gobierno Local en septiembre de 2011 (notificada al Sr. S. L. en el mes de octubre de dicho año 2011), es necesario concluir que de acuerdo con lo que fija la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2020, la acción que amparaba al Ayuntamiento de exigir la demolición de lo construido o de ejecutar de oficio (de manera subsidiaria) dicha demolición, quedó prescrita el 7 de octubre de 2020.»

IV

La registradora de la Propiedad emitió informe el día 20 de enero de 2025 ratificando su calificación y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos los artículos 1930, 1939 y 1964 del Código Civil; 518 de la Ley de Enjuiciamiento Civil; la disposición final primera de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil; los artículos 65 y 284 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; 18 de la Ley Hipotecaria; 224 y 228 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana; 236 y la disposición transitoria primera de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana; los artículos 52, 56, 60 y 73 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; las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2000, 28 de septiembre de 2016, 20 de enero y 10 de junio de 2020 y 6 de junio de 2021; la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 1 de marzo de 2016, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 7 de septiembre de 2023 y 19 y 22 de marzo de 2024.

1. Para resolver el presente caso, es necesario realizar una ordenación cronológica de los hechos y títulos otorgados y de las calificaciones registrales recaídas. En primer lugar, mediante escritura pública de ampliación de obra nueva terminada autorizada el día 6 de junio de 2019 por el notario de Cullera, don Javier José García-España Serra, con el número 735 de su protocolo, se solicita la inscripción de una declaración de ampliación de obra sobre la finca registral 10.449 del término de Cullera, por el régimen de antigüedad, regulado en el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo 7/2015, de 30 de octubre. Manifiesta el otorgante que en el año 2007 se amplió la vivienda existente de 32 metros cuadrados de superficie a 111,62 metros cuadrados, distribuidos en tres habitaciones, cocina comedor y baño. Se acredita su antigüedad y descripción con informe técnico que afirma que la casa está totalmente terminada y en el estado actual, desde ese año, aportando ortofoto del año 2008 que así lo acredita.

2. Presentada el día 26 de junio de 2019 dicha documentación en el Registro de la Propiedad de Cullera, fue objeto de dos calificaciones negativas. La primera, de fecha 4 de julio de 2019, que señala dos defectos subsanables que impiden la inscripción: no se acredita la fecha de terminación de la obra de ampliación de la edificación inicialmente existente, para poder constatar la prescripción de las acciones administrativas de demolición de lo edificado, y no se acredita que el suelo sobre el que reposa la edificación no tiene carácter demanial, ni está afectado por servidumbre de uso público general. El interesado, para tratar de subsanar el defecto, aporta un informe técnico que acredita que el momento de finalización de las obras es del año 2007 y un certificado urbanístico del Ayuntamiento de Cullera, de fecha 23 de octubre de 2020, que pone de manifiesto que las obras de ampliación dieron lugar a la apertura de un expediente de

protección de la legalidad urbanística con el número 559/2011. En dicho expediente se dictó orden de restauración de la legalidad urbanística que ordenaba la demolición de la obra de ampliación, mediante Acuerdo del Pleno Municipal de fecha 5 de septiembre de 2011, que fue notificada al administrado el día 17 de octubre de 2011, pero no fue notificada por el Ayuntamiento al Registro de la Propiedad de Cullera, para su constancia mediante el asiento correspondiente. Ello provoca una segunda nota de calificación, de fecha 4 de noviembre de 2020, en la que se señala, como defecto insubsanable, que la infracción urbanística no estaba prescrita a la fecha de emisión de la nota de calificación, al considerarse que el plazo prescriptivo vigente en dicho momento es del de 15 años y que la orden de ejecución impide la inscripción de la declaración de obra nueva.

3. Posteriormente, el presentante recurrente, considerando que la orden de demolición de fecha 5 de septiembre de 2011 está prescrita desde el día 7 de octubre de 2020, conforme a la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2020, dictada para unificación de doctrina en interpretación del artículo 1964 del Código Civil, en la redacción dada por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, decide solicitar un nuevo certificado municipal y un nuevo informe técnico. Éstos se incorporan a una nueva escritura complementaria de la de ampliación de obra nueva antes citada, que se otorga ante el notario de Cullera, don Severino José Cebolla Camarena, el día 25 de septiembre de 2024, con el número 618 de su protocolo.

4. Presentada toda esta documentación en el Registro de la Propiedad, la registradora suspende la inscripción porque no ha transcurrido el plazo necesario para que se produzca la prescripción de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida, que es de 15 años, tras la entrada en vigor de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, el día 20 de agosto de 2014, considerándola aplicable, porque al haberse iniciado un expediente de disciplina urbanística sobre la ampliación de la obra, cuya inscripción se solicita, en el año 2011, la acción no está prescrita, por lo que el régimen de su prescripción se rige por lo dispuesto en la nueva ley, que establece un plazo de prescripción de 15 años y no de 4, como el régimen anterior. Pero, además, invoca el artículo 236.5 de la citada ley, en la redacción dada por la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, que bajo la rúbrica «Obras terminadas sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones. Plazo de caducidad de la acción para ordenar la restauración de la legalidad urbanística», dispone en su apartado 5 que el plazo de caducidad de 15 años fijado en el su número 1 no se aplicará a las actuaciones ejecutadas sobre suelo no urbanizable, donde no existirá plazo de caducidad de la acción, en cuanto a la posibilidad de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior de los bienes.

5. El presentante interpone recurso alegando que lo que ha prescrito no es la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida, puesto que ésta ya se ha ejercitado, originando un expediente que finalizó con orden de derribo, acordada mediante acuerdo del Pleno Municipal de fecha 5 de septiembre de 2011, sino la propia orden de ejecución, de acuerdo con la doctrina fijada al efecto por la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2020.

6. Antes de entrar en el análisis del supuesto de hecho objeto del recurso, deben hacerse una serie de consideraciones generales. En primer lugar, es evidente que en el presente caso se ha cometido una infracción urbanística, que originó la tramitación del correspondiente expediente de disciplina urbanística, que ha terminado con una orden de ejecución y una sanción.

Esta Dirección General es consciente de las dificultades que la ejecución de la disciplina urbanística puede tener para la Administración Urbanística Municipal, infringida en el presente caso. Sin embargo, es un principio general de nuestro ordenamiento jurídico que toda actuación jurídica, ya sea privada, judicial, o administrativa, se encuentra sometida en su ejercicio al influjo del tiempo, el cual incide en el desarrollo y consecuencias de toda actuación jurídica, a través del instituto de la prescripción, en sus

dos vertientes de adquisición de un derecho real, o extintiva de derechos y acciones. Esta última supone la pérdida de un derecho por el no ejercicio por su titular durante el plazo fijado por el ordenamiento, afectando a los derechos y acciones de cualquier clase que sean, como dispone el artículo 1930.2 del Código Civil. Y como ha señalado la Sentencia del Tribunal Supremo número 279/2020, de 10 de junio, la prescripción extintiva es reputada como medio de liberarse del derecho ajeno ante la imposibilidad de su ejercicio, al haber prescrito la acción para actuar su defensa o protección jurídica.

El fundamento de este instituto ha tratado de explicarse desde dos perspectivas: la subjetiva se funda en la presunción de que, si el titular no ha ejercitado el derecho durante un largo plazo, debe entenderse que es porque ha renunciado al mismo. Esta tesis ha sido criticada, pues un derecho prescribe cuando objetivamente ha transcurrido un plazo de tiempo sin haberse ejercitado, pero ello no operaría si se demostrara que el titular no había querido renunciar. Por ello, es predominante hoy la perspectiva objetiva que basa el instituto de la prescripción en la seguridad del tráfico jurídico. Es decir, se trata de evitar que alguien pretenda ejercitar un derecho que, por no haber sido usado durante mucho tiempo, parecía inerte. También se ha afirmado que el no ejercicio prolongado de un derecho atenta contra el deber de diligencia derivado de la buena fe. Esta es hoy la tesis predominante siendo, además, la seguridad jurídica un valor constitucionalmente protegido por el artículo 9.3 de la Constitución Española y que ha de ser defendido a ultranza por una Dirección General en cuya denominación oficial aparece el término seguridad jurídica.

En el presente caso, la registradora, claramente, con una loable intención, ha tratado de defender el cumplimiento de la legalidad urbanística. Sin embargo, no compete al registrador velar por el cumplimiento de la legalidad urbanística. Dicha competencia corresponde a la administración urbanística, siendo la institución registral un importante agente colaborador en el cumplimiento de esa legalidad, como lo demuestra el hecho de tener que acreditarse el otorgamiento de la licencia de obras para inscribir una obra nueva, o las notificaciones que los registradores deben realizar a la administración urbanística, tras la inscripción de una declaración de obra nueva no amparada en licencia del artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo 7/2015, de 30 de octubre. Para defender el cumplimiento de esa legalidad urbanística infringida, la registradora hace una interpretación del instituto de la prescripción que ha de ser analizado para determinar si el mismo es respetuoso con el principio de seguridad jurídica, lo que determinará si la calificación registral es ajustada a no a Derecho, que es lo que se determina en un recurso gubernativo, como declaró la Resolución de esta Dirección General de 22 de marzo de 2024. El principio de seguridad del tráfico jurídico fundamenta, por tanto, el instituto de la prescripción, combinado con el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos individuales y el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que también son valores constitucionalmente protegidos por el artículo 9.3 de la Constitución Española. Y este criterio debe presidir la resolución del supuesto de hecho del presente recurso.

Por otro lado, la Administración competente para exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística, debió extremar la diligencia en la tramitación del expediente, puesto que podría haber solicitado la práctica de la anotación preventiva de la incoación del expediente de disciplina urbanística del artículo 56 del Real Decreto 1093/1.997, de 4 de julio, que tiene una duración de 4 años, prorrogables por otro año más, conforme al artículo 60 del citado Real Decreto. Habiéndose dictado resolución ordenando la demolición, podría haberse hecho constar la misma por nota marginal, conforme al artículo 63.3 del citado Real Decreto, la cual tendrá una duración indefinida, por aplicación del artículo 73.1 de la citada norma, aunque ciertamente ello no impide la aplicación del instituto de la prescripción extintiva, conforme al número 2 del citado artículo. La práctica de dicha anotación preventiva es tan importante que el artículo 65.2, párrafo segundo, del texto refundido de la Ley de Suelo 7/2015, de 30 de octubre, dispone que su omisión puede generar responsabilidad de la Administración competente,

quien deberá indemnizar los daños y perjuicio causados al adquirente de buena fe, en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente.

7. Hechas estas consideraciones generales, para resolver el presente recurso se imbrican dos cuestiones fundamentales, cuales son determinar el objeto de prescripción y cuál es la legislación aplicable, en cada caso. En cuanto al objeto de prescripción, debe determinarse el régimen de la prescripción de la orden de ejecución dictada por el Ayuntamiento, que culmina la tramitación de un expediente de disciplina urbanística, derivado de la interposición de una acción para restablecer la legalidad urbanística infringida y el de la infracción urbanística, que es el que invoca la registradora.

Respecto a la primera, es indudable que, una vez dictada la orden de demolición, el transcurso del tiempo influye en el resultado del procedimiento para restablecer la legalidad urbanística. Estamos ante un plazo de prescripción que, ante la ausencia de regulación específica en materia urbanística, la jurisprudencia ha considerado aplicable, tradicionalmente, el plazo general de prescripción de quince años del artículo 1964 del Código Civil para las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción. Así la Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección Segunda de lo Contencioso-administrativo, de 28 de septiembre de 2016, consideró que la orden de demolición impone al administrado una obligación de carácter personal, entendiendo que la ejecución forzosa de un acto administrativo que no tenga señalado uno específico, se encuentra sujeta al plazo prescriptivo de quince años, recogido en el artículo 1964 del Código Civil. Ello es congruente con la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2000, que declaró que, aunque ni la legislación específica urbanística ni la general de procedimiento administrativo prevean plazos de prescripción para ejecutar lo acordado, el principio expuesto, junto a los de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 de la Constitución Española) fuerzan a entender que la ejecución forzosa se halla sujeta a plazos de prescripción. En la medida en que el acto administrativo ordenó al titular el derribo de un edificio, aquél contiene una obligación de hacer, la exigencia de cuya efectividad no puede quedar indefinidamente pendiente en el tiempo sino que por tratarse, en definitiva, de una obligación personal está sujeta al plazo de prescripción de 15 años del artículo 1964 del Código Civil, que es el plazo de que la Administración disponía para acudir al mecanismo de ejecución subsidiaria y que fue largamente sobrepasado en el presente caso.

8. Posteriormente, la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que, en su disposición final primera, modifica el artículo 1964 del Código Civil para reducir a cinco años el plazo de prescripción para el ejercicio de acciones personales que no tuvieran previsto un plazo especial, frente al plazo de quince años anterior a esta modificación. Asimismo, se aclara que el cómputo de este plazo de prescripción comienza desde el momento en que se pudiera exigir el cumplimiento de la obligación incumplida. En nuestro caso, se puede ejecutar subsidiariamente la ejecución de la demolición desde el día 18 de noviembre de 2011. Esta reducción del plazo plantea problemas de derecho transitorio, puesto que, con la legislación aplicable, cuando se dictó la orden de demolición por el Ayuntamiento de Cullera, el plazo para ejecutar subsidiariamente la misma estaría vigente y la orden no habría prescrito, por no haber transcurrido 15 años, desde el día 18 de noviembre de 2011, día en que vence el plazo fijado para que el administrado la cumpla voluntariamente. Pero, de aplicarse el nuevo régimen fijado por la Ley 42/2015, la orden de ejecución estaría prescrita.

9. En interpretación del régimen transitorio, la Sentencia del Tribunal Supremo número 29/2020, de 20 de enero, vino a unificar la doctrina del Alto Tribunal al respecto, declarando en su fundamento de Derecho tercero: «Como la Ley 42/2015 entró en vigor el 7 de octubre de 2015, si conjugamos lo previsto en su Disposición transitoria quinta con el art. 1939 CC, al que se remite, tendríamos las siguientes posibles situaciones (sobre la base de que no hubiera actos interruptivos de la prescripción), teniendo en

cuenta que la prescripción iniciada antes de la referida entrada en vigor se regirá por el plazo anteriormente fijado (quince años), si bien, si desde dicha entrada en vigor transcurriese todo el plazo requerido por la nueva norma (cinco años) surtiría efecto la prescripción incluso aunque anteriormente hubiera un plazo de quince años: (i) Relaciones jurídicas nacidas antes del 7 de octubre de 2000: estarían prescritas a la entrada en vigor de nueva Ley. (ii) Relaciones jurídicas nacidas entre el 7 de octubre de 2000 y el 7 de octubre de 2005: se les aplica el plazo de 15 años previsto en la redacción original del art. 1964 CC. (iii) Relaciones jurídicas nacidas entre el 7 de octubre de 2005 y el 7 de octubre de 2015: en aplicación de la regla de transitoriedad del art. 1939 CC, no prescriben hasta el 7 de octubre de 2020. (iv) Relaciones jurídicas nacidas después del 7 de octubre de 2015: se les aplica el nuevo plazo de cinco años, conforme a la vigente redacción del art. 1964 CC». En aplicación de esta doctrina, la conclusión ha de ser, como entiende el recurrente en su escrito de interposición del recurso, que la orden de ejecución está prescrita.

10. Sin embargo, la registradora en su nota de calificación no alude a la prescripción de la orden de ejecución, sino de la infracción urbanística, puesto que declara en la nota de calificación que «fue iniciado antes de que prescribiera la acción de restauración, doble expediente de disciplina urbanística en el año 2011, con lo que se interrumpe la prescripción de la acción de restauración». Sin embargo, la acción se ejercitó dentro del plazo legalmente previsto para ello y se culminó con una resolución municipal notificada al administrado. El acuerdo del Pleno del Ayuntamiento que resuelve el expediente en su apartado tercero declara: «Advertir a J. S. M. L. (...) que, en caso de no ejecutarse la restauración en el plazo de un mes, se procederá a la ejecución, se procederá a la ejecución en forma subsidiaria por parte de este Ayuntamiento, a tenor de lo establecido en los artículos 288 de la LUV y los artículos 95 y 96 de la LRJAP y PAC». Dicha ejecución subsidiaria no se ha producido, por lo que interpreta la registradora que la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida revive por un período de 15 años.

11. Considera la registradora que, al haberse interpuesto la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida, se interrumpe el plazo de prescripción de la misma y que, modificado el plazo de 4 años, vigente cuando se comete la infracción, por la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, al no haber prescrito la misma, se aplica el régimen de esta ley, una vez entró en vigor, en agosto de 2014. Por tanto, la registradora aplica retroactivamente el criterio restrictivo de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje a una infracción urbanística producida bajo la vigencia de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana, que fue analizada por la administración urbanística, tras el ejercicio en plazo de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística y que culminó con orden de demolición de fecha 5 de septiembre de 2011, antes de la entrada en vigor de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. Sin embargo, el criterio para determinar la legislación aplicable para el cómputo del plazo de prescripción no puede ser otro que el de la fecha de terminación de la obra. Por tanto, la legislación aplicable al caso será la vigente en el año 2008, momento en el que, según el arquitecto informante, se puede decir, con seguridad, que la obra había sido finalizada. Sin embargo, la registradora considera que, al interrumpirse la prescripción de la infracción por la no ejecución de la obra de demolición, al publicarse la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, el plazo de prescripción ya no es el de 4 años, sino el de 15.

12. Ciertamente, con relación al plazo de prescripción de las infracciones, la Sentencia del Tribunal Supremo número 649/2021, de 6 de junio, declaró que «la paralización del procedimiento sancionador durante un plazo superior a un mes, reinicia el plazo de prescripción de la infracción, en cuyo cómputo queda excluido el mencionado plazo mensual de paralización». Por tanto, cuando se esté tramitando un procedimiento sancionador, con su consiguiente virtualidad suspensiva de la prescripción, si éste estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al interesado, se

reinicia el plazo de prescripción. Atendiendo a la interpretación lógica y gramatical del precepto, el Tribunal Supremo concluye que la paralización del procedimiento hace volver a correr el plazo de prescripción en su integridad, sin que se compute dicho plazo mensual. Por tanto, el cómputo del plazo de prescripción se sitúa en el día 18 de diciembre de 2011, cuando se cumple un mes, desde el día 18 de noviembre de 2011, día que vence el plazo señalado en la orden de ejecución de fecha 5 de septiembre de 2011, para que el administrado pueda cumplir la orden de demolición, a partir del cual podrá operar la ejecución subsidiaria de la Administración, que se notifica al administrado el día 17 de octubre de 2011. Por tanto, desde ese día 18 de noviembre de 2011, la Administración Municipal puede ejecutar subsidiariamente la orden, por los trámites del artículo 228 de la Ley urbanística valenciana entonces vigente. Dicha actuación no se realiza, por causas no imputables al interesado, por lo que aplicando el criterio de la Sentencia del Tribunal Supremo número 649/2021, debe volver a comenzar el plazo de prescripción, a partir del 18 de diciembre de 2011. Es decir, la infracción prescribiría el día 18 de diciembre del año 2015, aplicando el artículo 224 de la Ley urbanística valenciana.

13. Sin embargo, la registradora, al haber entrado ya en vigor la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje aplica el plazo de prescripción de los 15 años del artículo 236.1 de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje para el ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida. Sin embargo, no es este el criterio que resulta del propio artículo 236 de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, en su número 6, cuando dispone: «El plazo de caducidad de la acción de restauración de la legalidad urbanística de la Administración que se aplicará será el que establece la ley urbanística en vigor, a fecha de finalización de la actuación urbanística». Aplicando este criterio, el plazo de prescripción de la infracción urbanística para tener en cuenta es el de 4 años, desde la comisión de la infracción y no el de 15 años. Sin embargo, esta cuestión ya fue resuelta por esta Dirección General en la Resolución de 7 de septiembre de 2023, aplicando el artículo 236.6 de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, a toda obra terminada antes de su entrada en vigor. Por tanto, terminando la obra, que motivó dicha resolución en 2012 (2008 en el presente caso), la norma a aplicar para determinar el plazo de caducidad de la infracción urbanística es, no la Ley 5/2014, que estableció un plazo de quince años, sino la Ley 16/2005, que establecía un plazo de cuatro años. Por su parte, la disposición transitoria primera de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, en su número, 3 dispone: «Los procedimientos en tramitación en la fecha de entrada en vigor de la presente ley relativos a disciplina urbanística, ruina o cumplimiento del deber de edificación se ajustarán a las disposiciones vigentes al tiempo de iniciarse el correspondiente procedimiento». Este criterio será aplicable también para determinar el régimen de prescripción de las sanciones derivadas del expediente de disciplina urbanística, incoado como consecuencia de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida, conforme a los criterios marcados por el Tribunal Supremo.

14. Considera la registradora para justificar su calificación negativa que la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje fue modificada por la Ley 19/2019, de 23 de diciembre, que reforma la redacción del artículo 236, que en su número 5 excluye la aplicación del plazo de 15 años no será aplicable a actuaciones sobre suelo no urbanizable y, «en estos casos, no existirá plazo de caducidad de la acción, en cuanto a la posibilidad de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior de los bienes a que se refiere este apartado». Con este argumento, la conclusión es que la acción estaría viva, porque no hay plazo de prescripción para la misma, al situarse la ampliación de obra, cuya inscripción se solicita en suelo no urbanizable. Dicho criterio no respeta el fijado por el propio artículo 236.6 de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, cuya redacción también procede de la citada ley, cuando dispone: «El plazo de caducidad de la acción de restauración de la legalidad urbanística de la Administración

que se aplicará será el que establece la ley urbanística en vigor, a fecha de finalización de la actuación urbanística».

En este sentido, han declarado las Resoluciones de esta Dirección General de 1 de marzo de 2016 o 19 de marzo de 2024 que, si se acredita que, a la entrada en vigor de la nueva ley (en el caso debatido, Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana), la obra había sido terminada y desde la terminación había transcurrido el plazo de prescripción señalado por la ley anterior (cuatro años para las infracciones cometidas en suelo rústico sin especial protección, conforme a la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana), no puede ser aplicado el plazo de prescripción establecido por la nueva ley urbanística (quince años). Y ello porque la normativa aplicable a la formalización e inscripción de dichos actos es la vigente en el momento en que se produzca dicha formalización, o la solicitud de inscripción, sufre evidentes limitaciones si se aplica el régimen sancionador impuesto por la ley nueva a supuestos acaecidos durante la vigencia de la ley anterior. Aplicar el régimen de la ley de 2014 supondría el renacimiento de una acción, la de restablecimiento de la legalidad urbanística, que se encontraba prescrita a la entrada en vigor de dicha ley, y supondría por tanto una aplicación retroactiva de la misma.

Por tanto, la calificación registral no aplica correctamente las normas de Derecho Transitorio, puesto que, terminada la obra en el año 2008, el régimen aplicable es el de la Ley urbanística valenciana y no el de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. A ello hay que añadir que la acción ya se ejercitó y derivó en sanción y en orden de demolición, cuyos plazos de prescripción se han cumplido, como hemos analizado anteriormente.

Por todo lo razonado, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la nota de calificación, al haber prescrito la orden de ejecución y la infracción urbanística que la motivo, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo y de esta Dirección General citadas.

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, 1 de abril de 2025.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.