

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

16384 *Resolución de 3 de octubre de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad interino de Hoyos, por la que se suspende la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva.*

En el recurso interpuesto por don Carlos Arriola Garrote, notario de Hoyos, contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad interino de Hoyos, don Alfonso López Villarroel, por la que se suspende la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada por el notario de Hoyos, don Carlos Arriola Garrote, el día 21 de mayo de 2019, con el número 324 de protocolo, los cónyuges don I. C. G. y doña J. L. G. procedieron a declarar una obra nueva terminada consistente en una nave industrial sobre una finca de su titularidad.

II

Presentada copia autorizada de dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Hoyos, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Calificado el precedente documento, de conformidad con los artículos 18 y concordantes de la ley hipotecaria, se ha procedido a suspender la inscripción solicitada sobre la base de las siguientes consideraciones:

Hechos:

Con fecha 21 de mayo de 2019, a las 14:38 h., se presenta por vía telemática en el Registro copia autorizada de escritura de obra nueva, autorizada por el Notario de Hoyos Don Carlos Arriola Garrote, con el número 324 de protocolo, y que causa el asiento 1574 del diario 62.

Examinada la documentación presentada se acuerda la suspensión de las inscripciones solicitada en base a los siguientes

Fundamentos de Derecho:

1.º El art. 202 LH exige como requisito de inscripción de obras nuevas terminadas, la necesidad de aportar para su archivo el Libro del Edificio, para todo tipo de edificación, sean viviendas o industriales, de acuerdo con el art. 2 L.O.E., sin que se acompañe el mismo.

Este requisito de inscripción debe matizarse con la normativa propia de cada Comunidad Autónoma, siendo exigible el depósito del Libro Edificio, salvo que la normativa autonómica exima de su formalización y depósito.

En el ámbito de Extremadura, existe el Decreto 165/2006, de 19 de septiembre, que se refiere al Libro del Edificio y cuyo ámbito de aplicación, según su art. 2, es el de todo edificio de uso residencial o el desarrollo de actividades compatibles en el mismo; sin embargo, no se limita expresamente en ninguna norma la exigencia del Libro Edificio a edificaciones de uso residencial, ni tampoco existe normativa propia que dispense de la

obligación sustantiva de confeccionar el referido Libro Edificio en relación a obras de carácter industrial.

2.º No se acredita la obtención de la oportuna licencia de primera de ocupación o de actividad, siendo requisito de inscripción, de acuerdo con el art. 28.1 T.R.L.S., sino que únicamente se certifica por el Ayuntamiento la presentación ante él de la documentación relativa o la comunicación ambiental, sin testimoniarla, ni indicar la resolución de tal comunicación.

A estos efectos, determinadas actividades pueden exigir la obtención administrativa de autorizaciones o trámites ambientales, previa o simultáneamente a la licencia de actividad, sin que ello suponga dispensa alguna en relación con los requisitos exigidos por la legislación urbanística, entre otros, el otorgamiento de la preceptiva licencia de primera ocupación o de actividad, a efectos de inscribir la correspondiente declaración de obra nueva.

Arts. 18 LH, 98 RH, 2 L.O.E., R. 19-II-2018,202 LH y 28.1 T.R.L.S.

Teniendo los defectos señalados el carácter de subsanables, procede la suspensión de la inscripción solicitada, no habiéndose tomado anotación preventiva de suspensión al no haber sido solicitada.

Contra esta calificación (...)

Hoyos, a 19 de Junio de 2.019 El Registrador Interino (firma ilegible). Fdo. Alfonso López Villarroel.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don Carlos Arriola Garrote, notario de Hoyos, aun cuando los dos defectos señalados por el registrador ya habían sido subsanados, interpuso recurso el día 11 de julio de 2019 «por el interés que pueda revestir la cuestión para una correcta interpretación de la normativa aplicable», en virtud de escrito y con base en los siguientes argumentos:

«Fundamentos de Derecho:

Defecto primero: Necesidad de aportación del libro del edificio en declaración de obra nueva de Local industrial (taller de reparación de vehículos) en la Comunidad autónoma de Extremadura.

El funcionario calificador aduce, para exigir el libro del edificio, la resolución de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho (BOE del 7 de marzo), acerca de una obra nueva en Islas Canarias, junto a la cita genérica del decreto extremeño que regula la materia, el 165/2006, de 19 de septiembre, afirmando que “no se limita expresamente en ninguna norma la exigencia del Libro Edificio a edificaciones de uso residencial, ni tampoco existe normativa propia que dispense de la obligación sustantiva de confeccionar el referido Libro Edificio en relación a obras de carácter industrial”.

En cambio, en la propia escritura suspendida, se cita una resolución, de diecisiete de enero de dos mil diecisiete (BOE de siete de febrero de dos mil diecisiete) en la que el Centro Directivo afirma lo contrario, con ocasión de una obra nueva en Castilla La Mancha. Por tanto, procede comparar las normativas autonómicas propias de las dos comunidades en que ha resuelto de modo distinto la DGRN, y ver cuál régimen corresponde a la extremeña, según regule la materia al “modo castellano manchego” o al “modo canario”, (eximiendo o no del libro del edificio en uso no residencial). Y ello, al ser competencia autonómica la fijación de este requisito.

Comenzando por Castilla La Mancha, la resolución citada por mí en la escritura calificada dice:

“5. Por tanto, debemos referirnos a la legislación autonómica para concretar la exigencia de aportar el libro del edificio en los casos de declaraciones de obras nuevas terminadas consistentes en naves industriales. Tal cuestión queda regulada en el

Decreto 81/2007, de 19 de junio, por el que se regula El Libro del Edificio para edificios destinados a vivienda en Castilla-La Mancha, y concretamente en su artículo 2 al establecer que ‘este Decreto será de aplicación en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para los edificios cuyo uso principal sea el de residencial vivienda, tanto de nueva construcción como para los resultantes de un proceso de rehabilitación integral, cualquiera que sea su tipología edificatoria y régimen de propiedad o tenencia’. En igual sentido se pronuncia la disposición final segunda al disponer que ‘será obligatoria la aplicación del Decreto en todos aquellos edificios de viviendas de nueva construcción y para los resultantes de un proceso de rehabilitación integral cuya licencia de edificación se solicite a partir de la entrada en vigor del mismo’. Por tanto, debe concluirse que la legislación autonómica aplicable limita la exigencia de tal depósito a las edificaciones cuyo uso principal sea residencial vivienda, sin poder extender tal requisito a las obras consistentes en naves industriales por aplicación del artículo 202 de la Ley Hipotecaria anteriormente visto.” (...).

Luego, no se puede extender el requisito a los inmuebles de uso industrial ante el silencio de la ley, que se limita al uso “residencial viviendas”. De ahí resulta la “exención”.

En Extremadura, hallamos el mismo régimen en el Decreto 165/2006, de 19 de septiembre, por el que se determina el modelo, las formalidades y contenido del Libro del Edificio, que establece un marco de aplicación igualmente restringido al uso residencial:

Artículo 1. Objeto. Este Decreto tiene por objeto establecer el instrumento jurídico adecuado que permita conservar y aumentar la vida útil de los edificios destinados a viviendas, así como salvaguardar los derechos de los usuarios finales regulando las obligaciones de los agentes afectados por el procedimiento edificatorio.

Artículo 2. Ámbito y marco legal de referencia. 1. El ámbito de aplicación será, según establece la Ley 3/2001, de 26 de abril, para todo edificio de uso residencial o el desarrollo de actividades compatibles en el mismo, de titularidad pública o privada, de nueva planta u obtenidos en un proceso de rehabilitación integral, dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, cualquiera que sea su tipología edificatoria, forma de uso y régimen de propiedad o tenencia. (...).

Por tanto, sólo se regula en Extremadura, de modo paralelo al de Castilla La Mancha, la obligación de obtener el libro del edificio para “uso residencial o el desarrollo de actividades compatibles en el mismo” sin que tenga cabida en dicho ámbito, obviamente, el ejercicio de la actividad de reparación de vehículos, propia de un taller. En ninguno de los dos casos, ni el castellano manchego ni el extremeño, se excluye expresamente el uso industrial, pero tanto en el considerado por el Centro Directivo, como en el objeto ahora de recurso gubernativo, el razonamiento es igualmente válido, al eximirse, por no incluirlo la normativa autonómica vigente, el mismo caso contemplado.

Además, la única resolución que cita el registrador, de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho, recoge esta misma doctrina, incluso con una cita de la invocada por mí en la escritura calificada:

“Y desde el punto de vista competencial, atendida la distinción entre normas de naturaleza registral (reguladoras netamente de requisitos de inscripción, y cuya competencia estatal no se discute) y normas de carácter material o sustantivo (materia en la que pueden tener aplicación preferente las normas autonómicas), en el caso particular del libro del edificio, este Centro Directivo declaró en su Resolución de 17 de enero de 2017 que la norma material preferente es la autonómica, por lo que, por ejemplo, si esta limita la exigencia de libro del edificio a las edificaciones destinadas a vivienda, para inscribir la obra nueva de una nave industrial no puede exigirse la aportación del libro”. (...).

Más adelante, en la misma resolución, se puede leer la carencia de normativa específica sobre el Libro del edificio en Canarias, que impide aplicar esta resolución a la escritura calificada, al menos con la interpretación que le ha dado el registrador, a

diferencia de Castilla La Mancha y Extremadura, que sí contemplan la regulación, en ambos casos exclusivamente para el uso residencial:

“Y todo ello se refiere a una edificación situada en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, la cual no tiene normativa propia que dispense de la obligación sustantiva de confeccionar el referido libro del edificio.” (...).

Al existir dicha normativa, y redactada como se ha visto, en Castilla La Mancha y en Extremadura, se llega a la solución contraria en ambas comunidades autónomas, contra el criterio de la nota recurrida.

Defecto segundo: necesidad de licencia de primera ocupación o de actividad

El papel que desempeña la licencia “de primera ocupación o de actividad”, que exige el registrador, en la inscripción de obra nueva de inmueble de uso industrial ya fue analizado por la Dirección General a la que me dirijo, en resolución de 17 de diciembre de 2008 (BOE del Veinticuatro de enero de dos mil nueve).

En ella se concluye que no es necesaria dicha licencia para inscribir una obra nueva, incluso finalizada, de nave industrial. Cito literalmente:

“El hecho de que la licencia de ocupación tenga por objeto comprobar la adecuación de la obra ejecutada al proyecto para el que fue concedida la licencia municipal de edificación, no significa que deba acreditarse en la escritura de declaración de obra nueva la obtención de aquélla, pues la Ley de Suelo (párrafo segundo, i.i., del artículo 19.1), en términos similares a la Ley 6/1998, de 13 de abril, anteriormente vigente (cfr. art. 22), se limita a exigir que en dicho título se incorpore o testimonie la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de la obra conforme a la descripción del proyecto.

Si se tiene en cuenta: a) que el objeto del Registro de la Propiedad es la publicidad de las situaciones jurídico reales, y la adquisición del derecho de propiedad sobre la obra nueva se produce por el hecho de haberla construido con cumplimiento de los deberes propios del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación territorial y urbanística (cfr. artículo 7.2 de la Ley 8/2007, de Suelo), que no condiciona dicha patrimonialización al hecho de que el promotor la obtención de licencia de ocupación; y b) que la norma cuestionada no tiene como finalidad directa la protección de los consumidores sino el control de la legalidad urbanística en lo atinente a los requisitos y condiciones establecidos para edificar; debe concluirse que nada autoriza a realizar una interpretación extensiva del artículo 19.1 de la Ley de Suelo de la que se desprendiera la necesidad de acreditar, en el momento de la autorización de la escritura de declaración de obra nueva otorgada por el promotor-o en el acta de fin de obra-, el cumplimiento de requisitos que únicamente se exijan -en su caso- para la venta de la finca de que se trate, según la concreta normativa aplicable.”

Cabe añadir que lo sustantivo de la normativa registral, estatal, en lo atinente a la materia, la Ley del suelo de 2018 y la Ley hipotecaria de 2015, continua con el mismo criterio de respeto escrupuloso al reparto de competencias según los ámbitos jurídicos afectados, manteniendo su valor los razonamientos empleados por el Centro Directivo en aquella ocasión, ateniéndose estrictamente a los requisitos para inscripción, sin que se aporte ahora por el registrador no ya artículo concreto, sino ni siquiera norma autonómica acerca de dicha licencia, conforme menciona la reiterada doctrina de la DGRN en materia de requisitos para las inscripciones de actos urbanísticos.

Pero, incluso prescindiendo de este planteamiento. si estudiamos el tratamiento de la figura en la normativa extremeña autonómica de aplicación, en cuanto a la exigencia de acreditar la “obtención de la oportuna licencia de primera de ocupación o de actividad” que constituye el defecto segundo de la nota de calificación, pese a la ausencia de referencia alguna en dicho segundo defecto a la legislación extremeña, debe recordarse que la Ley de nuestra región, vigente al tiempo de la presentación de la escritura en el registro (y, por tanto, de la expedición de la licencia de obras) era la 15/2001, de 14 de

diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (derogada posteriormente, desde el veintisiete de junio de dos mil diecinueve, por la nueva disposición de 2018), cuyo artículo 184, en la redacción resultante de la reforma de la Ley 12/2010, de 16 de noviembre, de Impulso al Nacimiento y Consolidación de Empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, decía:

“Artículo 184. Licencia de usos y actividades.

1. Están sujetos a la obtención de licencia de usos y actividades, sin perjuicio de las demás autorizaciones que sean procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable, los siguientes actos:

- a) La primera ocupación, total o parcial, de los edificios residenciales de nueva planta y de las casas prefabricadas y similares, provisionales o permanentes.
- b) La primera utilización, total o parcial, de los edificios, construcciones e instalaciones de nueva planta. (...).
- f) Los demás actos o actividades que señalen los planes de ordenación territorial y urbanística.

2. El procedimiento se iniciará a instancia del interesado, a cuya solicitud deberá acompañar la documentación necesaria según la legislación aplicable.

3. Cuando la implantación del uso o actividad de que se trate conlleve la ejecución de obras sujetas a licencia conforme a lo dispuesto en el artículo 180 el procedimiento de autorización estará implícito en el de concesión de licencia.” (...)

Si acudimos a dicho artículo 180 (pues es evidente que se han ejecutado obras, cuya declaración es objeto de este debate), en la redacción resultante de la reforma de la Ley 12/2010, de 16 de noviembre, leemos:

“Artículo 180. Actos sujetos a licencia de obras, edificación e instalación.

1. Están sujetos a la obtención de licencia urbanística de obras, edificación e instalación, sin perjuicio de las demás autorizaciones que sean procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable, los siguientes actos:

- a) Las parcelaciones o cualesquiera otros actos de división de fincas o predios en cualquier clase de suelo, no incluidos en proyectos de reparcelación.
- b) Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase de nueva planta, (...).”

O dicho de otro modo, obtenida la licencia de obras del artículo 180 (aportada y aceptada por el registrador), está implícita la autorización de “primera ocupación o actividades” que demanda el registrador.

Pero es que, abundando en esta flexibilización y racionalización de la burocracia administrativa, la misma reforma de 2010 dejó la siguiente clarificadora redacción del artículo 177:

“Artículo 177. Efectos de la licencia urbanística

1. La obtención de la licencia urbanística legitima la ejecución de los actos y las operaciones, así como la implantación y el desarrollo de los usos y las actividades correspondientes.

En ningún caso podrán adquirirse, ni aún por silencio administrativo positivo, facultades o derechos en contra de la ordenación territorial o urbanística. (...).”

Y, posteriormente, avanzando en el proceso de simplificación, el artículo 178, tras la reforma de la Ley (Extremadura) 10/2015, 8 abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, dice:

“Artículo 178. Integración del régimen urbanístico y el de actividades clasificadas o sujetas a evaluación de impacto ambiental

1. La licencia urbanística llevará implícito el otorgamiento de las restantes licencias municipales y, especialmente, la de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y la de actividades industriales.

Cuando la licencia urbanística se refiera a actos, operaciones o actividades que requieran otras licencias o autorizaciones municipales, el procedimiento previsto para éstas se integrará en el procedimiento de otorgamiento de aquella.” (...)

En este caso, pues, la simplificación administrativa que introdujo esta norma desde su reforma de 2010 permite, concedida la licencia de obras, que incorpora la escritura analizada, entender “implícita” la obtención de la otra licencia exigida por el registrador en su nota.

Podemos resumir esta tendencia legislativa en el principio conocido como la “navaja” de Okham: “Entia non sunt multiplicanda sine necessitate”.

Es lógico que nos preguntemos de dónde viene esta simplificación administrativa, e igualmente natural que nos venga a la memoria la célebre Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de octubre, relativa a los servicios del mercado interior, conocida como “Directiva ómnibus”, cuya impronta ha marcado la legislación posterior española, no sólo en el ámbito estatal, sino también en el autonómico.

Por ello, no debe extrañarnos la mención expresa que hace de dicha Directiva simplificadora. la exposición de motivos de la Ley 12/2010, de 16 de noviembre, cuya Disposición adicional segunda, apartado séptimo, dio al artículo 184 de la Ley del suelo de Extremadura de 2001 la redacción vigente a la fecha de la autorización de la escritura. La norma europea es la verdadera “Alma Mater” del proceso de “desburocratización” de la Administración de los países miembros de la UE, a todos los niveles. Se lee en dicha introducción legal de 2010:

“En las disposiciones adicionales se incluyen una serie de medidas que tienen por objeto implementar en aquellos ámbitos en los que la Comunidad Autónoma de Extremadura tenga competencias normativas las previsiones contenidas en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de octubre, relativa a los servicios del mercado interior, en tanto en cuanto tengan incidencias en el ámbito de la creación y consolidación de empresas.” (...)

En dicha Directiva, se menciona once veces el verbo “simplificar” y sus conjugaciones, afirmándose en el considerando 45:

“(45) Para examinar la necesidad de simplificar procedimientos y trámites, los Estados miembros han de poder, en particular, tener en cuenta su necesidad, número, posible duplicación, costes, claridad y accesibilidad, así como las dificultades prácticas y retrasos que podrían generarse en relación con el prestador de que se trate.” (...)

La trasposición o, en palabras de Margarita Mariscal de Gante, la integración en el ordenamiento jurídico español de esta disposición europea, se actualizó a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, cuyo objeto es, según su artículo 1, “establecer las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios, simplificando los procedimientos y fomentando, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios, así como evitar la introducción de restricciones al funcionamiento de los mercados de servicios que, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, no resulten justificadas o proporcionadas” (...); sin que la reparación de vehículos esté exceptuada de su ámbito por su artículo 2.2.

De ahí viene también la reforma de la 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, por esta misma Ley 17/2009, que ahora establece, en su artículo 84:

1. Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

a) Ordenanzas y bandos.

b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma.” Pero añadiendo a continuación [sic] el siguiente artículo:

“Artículo 84 bis.

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. (...)”

A continuación, se refieren una serie de excepciones a la liberalización, ninguna de las cuales se da en el presente caso.

Y hay más. La Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, vuelve a insistir en esta línea:

“Artículo 1. Objeto.

El Título I de esta Ley tiene por objeto el impulso y dinamización de la actividad comercial minorista y de determinados servicios mediante la eliminación de cargas y restricciones administrativas existentes que afectan al inicio y ejercicio de la actividad comercial, en particular, mediante la supresión de las licencias de ámbito municipal vinculadas con los establecimientos comerciales. sus instalaciones y determinadas obras previas.” (...)

“Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Las disposiciones contenidas en el Título I de esta Ley se aplicarán a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios previstos en el anexo de esta Ley, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 300 metros cuadrados.” (...)

“2. Quedan al margen de la regulación contenida en el Título I de esta Ley las actividades desarrolladas en los mencionados establecimientos que tengan impacto en el patrimonio histórico-artístico o en el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público.” (nada de lo cual sucede en nuestro título analizado).

Nótese que de los trescientos trece metros y veinticinco decímetros cuadrados de superficie útil del inmueble cuya obra nueva se declara, sólo están destinados propiamente a taller una superficie útil de doscientos setenta y seis metros y ochenta decímetros cuadrados, dentro de los límites, pues, también de esta Ley. Y eso, considerando que a “exposición y venta al público” se destinase todo ese espacio, cuando lo cierto es que al taller el usuario tiene limitado el acceso a la mucho más reducida zona de recepción, como es público y notorio.

Su anexo, al que remite el artículo 2 mencionado, recoge, en su “Agrupación 69. Reparaciones”, la propia actividad de la obra que analizamos:

Grupo 691. Reparación de artículos eléctricos para el hogar, vehículos automóviles y otros bienes de consumo. (...)

Quedan aquí expuestos numerosos preceptos de leyes en vigor en los que se exige de la obtención de la licencia requerida por el registrador, sin que éste aporte norma alguna que la demande expresamente, ni nacional, ni autonómica ni local, en el defecto

segundo de su escueta nota de despacho, más allá de la genérica exigencia de la licencia “de primera ocupación o de actividad”, ciñéndose exclusivamente a la Ley Hipotecaria, la del Suelo y la de Ordenación de la edificación, (que no hacen sino remitir a la “normativa sectorial” o la “legislación de ordenación territorial y urbanística de aplicación”) a la vez que omite esta esencial y específica normativa, nacional y autonómica, sólo por mí citada. Sin olvidar, en ningún momento, que estamos hablando de licencia para el ejercicio de una actividad de reparación de automóviles, no de un uso residencial. Tal vez eso pueda explicar la confusión del registrador al imponer un requisito que es ajeno a lo declarado en esta escritura.

No obstante, acuciados por los plazos para la obtención de las subvenciones, en la fecha límite que fijan las correspondientes bases reguladoras, los otorgantes han tenido que solicitar en el ayuntamiento competente la emisión de los documentos exigidos en la calificación, cuya contenido está, como se ha mostrado, legalmente, implícito en la licencia de obras que sí aportaron, al objeto de obtener la inscripción, con los requisitos, por demás desde un principio cumplidos, según se ha acreditado. Apoyado esto en la propia redacción de sendas licencias que no hacen sino remitirse a la licencia urbanística previa de obras (conforme a la legislación por mí expuesta) y añadir una mera advertencia en forma de “condición” que representa un simple recordatorio genérico de respeto al derecho de propiedad, a derechos de posibles terceros, y al régimen de responsabilidad en que pueda incurrir el administrado.

Por todo lo cual, se solicita se estime el presente recurso, respecto a los dos defectos, en los términos señalados.»

IV

El registrador de la Propiedad interino de Hoyos, don Alfonso López Villarroel, emitió informe confirmando la nota de calificación en todos sus extremos y elevó el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9 y 202 de la Ley Hipotecaria; 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; 2 y 7 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación; 1 y 2 y la disposición transitoria única del Decreto 165/2006, de 19 de septiembre, por el que se determina el modelo, las formalidades y contenido del Libro del Edificio en Extremadura; el artículo 184 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura; la Exposición de Motivos y el artículo 25.2 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa; la Sentencia del Tribunal Constitucional número 61/1997, de 20 de marzo; la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección Quinta, de 8 de noviembre de 2011; la Resolución de 29 de octubre de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 22 de abril de 2005, 4 de mayo de 2011, 21 de enero y 19 de mayo de 2012 y 17 de enero de 2017.

1. Se plantea en este recurso si, de acuerdo con la normativa autonómica extremeña vigente en el momento de autorización de la escritura y de su presentación

para inscripción, son requisitos necesarios, para la inscripción de una obra nueva terminada, consistente en una nave industrial, aportar el libro del edificio y acreditar la obtención de licencia de primera ocupación o utilización de la edificación construida.

2. Por lo que se refiere al primero de los defectos señalados, el artículo 202 de la Ley Hipotecaria en su párrafo tercero señala, tras la reforma de la Ley Hipotecaria por la Ley 13/2015, de 24 de junio, que «salvo que por la antigüedad de la edificación no le fuera exigible, deberá aportarse para su archivo registral el libro del edificio, dejando constancia de ello en el folio real de la finca».

Con base en este precepto se añade un requisito a efectos de inscripción de las declaraciones de obra nueva terminada, esto es, la necesidad de aportar para su archivo el libro del edificio. Y se exige a todo tipo de edificación, sean viviendas o industriales (artículo 2 de la Ley de Ordenación de la Edificación). Requisito que viene confirmado por el artículo 9.a) de la Ley Hipotecaria al señalar que: «A tal fin, la inscripción contendrá las circunstancias siguientes: a) (...) y, tratándose de edificaciones, expresión del archivo registral del libro del edificio, salvo que por su antigüedad no les fuera exigible».

El libro del edificio se configura como un conjunto de documentos gráficos y escritos, que proporcionan a los propietarios y usuarios la información necesaria no sólo para la contratación de los servicios y suministros necesarios para el funcionamiento del edificio, sino también para llevar a cabo, entre otras, actuaciones relativas a su mantenimiento y conservación, a la correcta ejecución de eventuales obras de reforma, reparación o rehabilitación o al resarcimiento de daños materiales causados por vicios o defectos de construcción, documentación que, por su propia naturaleza y finalidad, debe ser actualizada y ser accesible a los sucesivos interesados, propietarios y sucesivos adquirentes, a los que debe añadirse a las Administraciones Públicas.

Partiendo de esta función del citado libro, ajena, en principio, al contenido estricto de la publicidad registral, el legislador de la reforma, aprovechando la propia dinámica de la institución registral, ha impuesto como requisito de inscripción de la edificación, el archivo registral del libro, y facilitando, a su vez, su publicidad.

Así se comprende que la Resolución de 29 de octubre de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución Conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, regule los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad; que la disposición adicional segunda regule el formato informático del libro del edificio, estableciendo que, para facilitar la consulta, tratamiento, archivo y publicidad registral del libro del edificio, conforme al artículo 202 de la Ley Hipotecaria, y su puesta a disposición del Catastro, el citado libro del edificio, con el contenido regulado en el artículo 7 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, deba presentarse en el Registro de la Propiedad en soporte informático, en formato PDF y autenticado por el promotor con su firma electrónica o por otro medio fehaciente.

Tal novedosa función registral de archivo y publicidad de un contenido ajeno a la situación jurídico real del inmueble, que toma ahora sólido apoyo en la actual normativa hipotecaria, no puede ser desligada de un modo absoluto del ámbito material en el que se enmarca, la protección de los derechos de consumidores y usuarios, en este caso, usuarios de los inmuebles, recordando aquí el deber inexcusable que impone a notarios y registradores, el artículo 81 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

Con todo, debe insistirse en la doctrina asumida por esta Dirección General basada en la diferenciación entre normas de naturaleza registral, reguladoras netamente de requisitos de inscripción, y cuya competencia estatal no se discute, y normas de carácter material o sustantivo, donde pueden tener aplicación preferente las normas autonómicas, dictadas en ejercicio de sus competencias exclusivas y cuyo régimen propio deberá ser respetado también a efectos de inscripción.

Es lo que ocurre en el caso particular del libro del edificio, elevado a requisito exigible a efectos de inscripción de la declaración de obra nueva, pero que deberá matizarse con la normativa propia de cada Autonomía, en su caso, en ejercicio de sus competencias en materia de vivienda. En este sentido, el depósito del libro del edificio será exigible, salvo que la normativa autonómica exima de depósito.

3. Por tanto, debemos referirnos a la legislación autonómica para concretar la exigencia de aportar el libro del edificio en los casos de declaraciones de obras nuevas terminadas consistentes en naves industriales.

Tal cuestión queda regulada en el Decreto 165/2006, de 19 de septiembre, por el que se determina el modelo, las formalidades y contenido del Libro del Edificio en Extremadura, y concretamente en su artículo 2.1 al establecer que «el ámbito de aplicación será, según establece la Ley 3/2001, de 26 de abril, para todo edificio de uso residencial o el desarrollo de actividades compatibles en el mismo, de titularidad pública o privada, de nueva planta u obtenidos en un proceso de rehabilitación integral, dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, cualquiera que sea su tipología edificatoria, forma de uso y régimen de propiedad o tenencia». En igual sentido se delimita el objeto del Decreto en su artículo 1, según el cual «este Decreto tiene por objeto establecer el instrumento jurídico adecuado que permita conservar y aumentar la vida útil de los edificios destinados a viviendas, así como salvaguardar los derechos de los usuarios finales regulando las obligaciones de los agentes afectados por el procedimiento edificatorio», y también recoge el mismo criterio la disposición transitoria única, cuando dispone que «será preceptivo el cumplimiento de las prescripciones de este Decreto en todos los edificios de viviendas que obtengan el Certificado Final de Obra a partir de su entrada en vigor, salvo aquellos edificios que excepcionalmente no estuviesen afectados por la Ley de Ordenación de la Edificación».

Por tanto, debe concluirse que la legislación autonómica aplicable limita la exigencia de tal depósito a las edificaciones cuyo uso principal sea residencial vivienda, sin poder extender tal requisito a las obras consistentes en naves industriales por aplicación del artículo 202 de la Ley Hipotecaria anteriormente visto.

Procede, en consecuencia, estimar el recurso en lo que se refiere a este primer defecto.

4. En cuanto al segundo de los defectos señalados, es necesario analizar si para la inscripción de una obra nueva terminada consistente en una nave industrial en Extremadura es o no necesario acreditar la obtención de licencia de primera ocupación o utilización.

De nuevo es necesario precisar la competencia de las normas estatales en materia de los requisitos necesarios para la documentación pública e inscripción registral de las declaraciones de obras nuevas, sin perjuicio de la remisión a autorizaciones o licencias que establezca la normativa autonómica, ya que, si bien, con carácter general, la Sentencia del Tribunal Constitucional número 61/1997, de 20 de marzo, anuló buena parte del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, fundándose en que se habían invadido las competencias que, en materia de urbanismo, se hallan transferidas a las Comunidades Autónomas, esta misma sentencia dejaba a salvo aquellos preceptos que, por regular materias que son competencia exclusiva del Estado, eran perfectamente conformes con la Constitución Española. Así ocurrió con aquellas normas que se referían al Registro de la Propiedad (cfr. artículo 149.1.8.^a de la Constitución Española), de lo que se sigue que corresponde a las Comunidades Autónomas determinar qué clase de actos de naturaleza urbanística están sometidos al requisito de la obtención de la licencia previa, las limitaciones que éstas pueden imponer y las sanciones administrativas que debe conllevar la realización de tales actos sin la oportuna licencia o sin respetar los límites por éstas impuestos. Sin embargo, corresponde al Estado fijar en qué casos debe acreditarse el otorgamiento de la oportuna licencia, (o los requisitos para poder acceder al Registro de la Propiedad las declaraciones de obras referentes a edificaciones consolidadas por su antigüedad), para que el acto en cuestión tenga acceso al Registro, siempre que la legislación autonómica

aplicable exija la licencia para poder realizar legalmente el mismo (Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 22 de abril de 2005 y 4 de mayo de 2011).

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, establece como requisito para inscribir la declaración de obra nueva terminada, además de la certificación expedida por técnico competente de terminación de la obra de conformidad con la descripción de ésta en el proyecto que haya sido objeto del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística y del cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios (que según la Resolución Circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 26 de julio de 2007, se trata del seguro decenal y del libro del edificio), 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 (que según la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, es la licencia de primera ocupación, sin perjuicio de que adopte otra denominación según las respectivas normativas autonómicas) y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente (Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, en cuanto derecho supletorio estatal, sin perjuicio de su regulación por la normativa autonómica, en su caso), 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.

Por tanto, en principio, es exigible la licencia de primera ocupación para inscribir en el Registro de la Propiedad las escrituras públicas de declaración de obras nuevas terminadas, siempre que la respectiva normativa autonómica establezca que está sujeto a licencia, aprobación, autorización o conformidad administrativa el acto jurídico de uso de la edificación y que no es bastante la comunicación previa o declaración responsable.

5. El artículo 184.1 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, vigente en el momento de la autorización de la escritura y de su presentación en el Registro de la Propiedad para su inscripción, expresamente somete a licencia «a) La primera ocupación, total o parcial, de los edificios residenciales de nueva planta y de las casas prefabricadas y similares, provisionales o permanentes» y «b) La primera utilización, total o parcial, de los edificios, construcciones e instalaciones de nueva planta».

La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección Quinta, de fecha 8 de noviembre de 2011, define la finalidad de la licencia de primera ocupación o utilización de las edificaciones y establece que «la licencia de primera ocupación de un edificio (...) tiene una doble finalidad, verificar si el edificio reúne las condiciones idóneas de seguridad y salubridad y puede habilitarse para el uso a que se destina y constatar si la obra ejecutada se ajusta en realidad a la licencia de obras concedida. La jurisprudencia ha destacado la relación que existe entre la licencia de primera ocupación y la licencia de obras, de tal modo que ni puede la Administración aprovechar aquella para la revisión de ésta, imponiendo limitaciones o condiciones no exigidas al concederse la licencia de obras, ni el administrado apartarse en la ejecución de la construcción de los términos en que la licencia de obras fue concedida, para defender, cuando la licencia de primera ocupación fuera denegada por esa desviación, que los usos a que la construcción iba a destinarse se ajustaban al planeamiento (sentencias de 14 de diciembre de 1998, 10 de marzo de 1999 y 8 de mayo de 2002, entre otras muchas)».

Esta finalidad atribuida a la licencia de primera ocupación y su exigencia para la autorización de la escritura pública e inscripción de la declaración de obra nueva terminada, refuerza las medidas que aseguran el cumplimiento de la legalidad urbanística, exigiéndose para tal autorización e inscripción, en todo caso, la comprobación administrativa municipal de adecuación de la edificación a la licencia inicialmente concedida, en concordancia con el régimen de responsabilidad impuesto a las Corporaciones Locales por el artículo 25.2 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, junto con la verificación por parte del consistorio municipal de la posibilidad de destinar la edificación al uso o usos previstos, de conformidad con la ordenación urbanística, y de que esté finalizada la urbanización.

6. Es necesario precisar que, en contra de lo que afirma el recurrente, no es de aplicación en este caso lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 184 de la Ley 15/2001, según el cual «cuando la implantación del uso o actividad de que se trate conlleve la ejecución de obras sujetas a licencia conforme a lo dispuesto en el artículo 180 el procedimiento de autorización estará implícito en el de concesión de licencia». El fundamento de esta disposición es que concedida una licencia de obras para construir una edificación destinada a una determinada actividad o uso (por ejemplo, en este caso la actividad de taller de reparación de vehículos), la administración, conforme a la doctrina de los actos propios, no puede denegar después la autorización para esa actividad (el artículo 184.1.c) de la Ley 15/2001 también somete expresamente a la necesidad de licencia «la apertura de establecimientos permanentes en los que se desarrollen actividades comerciales cuya superficie útil de exposición y venta al público sea superior a 750 metros cuadrados o, aun siendo inferior, supongan un impacto sobre el patrimonio histórico-artístico o sobre el uso privativo y ocupación de bienes de dominio público»), pero en ningún caso supone una excepción a la necesidad de comprobar que la ejecución de la obra se ha ajustado a la licencia de obras concedida y que el edificio reúne las condiciones idóneas de seguridad y salubridad y puede habilitarse para el uso a que se destina (en otro caso, en ningún momento existiría un control efectivo de dicho ajuste y cumplimiento de condiciones).

La finalidad de la licencia de primera ocupación o utilización, como hemos visto, es comprobar que las obras autorizadas se ejecutaron conforme al proyecto para el que se concedió la licencia y que el edificio reúne las condiciones idóneas de seguridad y salubridad y puede habilitarse para el uso a que se destina, con independencia de que esté o no autorizada la actividad que se va a desarrollar en la edificación construida. De hecho, el artículo 184.1 de la Ley 15/2001, al establecer los actos sujetos a licencias de usos o actividades, distingue entre «la primera utilización, total o parcial, de los edificios, construcciones e instalaciones de nueva planta» (apartado b) y «la apertura de establecimientos permanentes en los que se desarrollen actividades comerciales cuya superficie útil (...)» (apartado c).

En último término, aun cuando se atendiese a este argumento del recurrente, tampoco sería de aplicación a este caso concreto, ya que la licencia de obras se concedió para «construcción de nave», según resulta de la misma, sin especificar por tanto la actividad que se iba a desarrollar en dicha nave. Procede por ello desestimar el recurso en lo referente a este segundo defecto.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la nota de calificación del registrador por lo que se refiere al primero de los defectos señalados y desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación del registrador en cuanto al segundo de dichos defectos.

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, 3 de octubre de 2019.–El Director General de los Registros y del Notariado, Pedro José Garrido Chamorro.