

COMENTARIO A LA RDGRN DE 5 DE NOVIEMBRE DE 2013, EN RELACIÓN CON LA INSCRIPCIÓN DE OBRAS NUEVAS «ANTIGUAS» Y DETERMINACIÓN DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN CUYO TRANCURSO HA DE SER CALIFICADO

Rafael Arnáiz Ramos

Registrador de la Propiedad de Barcelona

RESUMEN: Este trabajo analiza si resulta o no necesario, para la inscripción de obras «antiguas», que se acredite, con carácter previo, que la edificación no está construida sobre suelo cuyo régimen de especial protección determine la imprescriptibilidad de las acciones para la restauración de la realidad física alterada.

ABSTRACT: *The purpose of this research is to analyse the inscription in the Spanish Land registry of the buildings and constructions erected without administrative permission once no legal-claim can be brought against them and the probative regulation of the high protected plots in accordance with the urban planning.*

PALABRAS CLAVE: Inscripción en el Registro de la Propiedad; declaración de obra nueva; suelo especialmente protegido.

KEY WORDS: *Inscription in the Land Registry; announcement of new works (administrative authorization); high protected plot; urban planning.*

SUMARIO: 1. SÍNTESIS DEL CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN DE 5 DE NOVIEMBRE DE 2013. 2. CONSIDERACIÓN CRÍTICA DEL CRITERIO EXPUESTO. 2.1. *La distinción entre la prescripción de la infracción y la de las medidas de restauración de la realidad física alterada.* 2.2. *Las obras nuevas inscribibles a través del procedimiento previsto en el artículo 20.4 LS.* 2.3. *La necesidad de que se acredite, por quien interesa la inscripción de la declaración de obra nueva, la clasificación urbanística del suelo.*

Se reflexiona en estas breves notas sobre la cuestión de si resulta o no necesario, para la inscripción de obras «antiguas», que con carácter previo se acredite que la edificación no está construida sobre suelo cuyo régimen de especial protección determine la imprescriptibilidad de las acciones para la restauración de la realidad física alterada. Se realiza una consideración crítica de la postura de la DGRN, que entiende que transcurridos los plazos de prescripción de la acción sancionadora, la obra es inscribible aun cuando no hayan transcurrido los plazos de prescripción de las acciones de reestablecimiento del orden urbanístico alterado. De ello resulta, a juicio del Centro Directivo, que acreditada la terminación de la obra en fecha tal que haya transcurrido el plazo de prescripción de la acción sancionadora, no debe considerarse obstáculo para la inscripción la falta de acreditación del carácter no especialmente protegido del suelo. En estas notas se considera que el plazo de prescripción a tener en

cuenta ha de ser el de la acción de reestablecimiento del orden urbanístico alterado, sin que ello suponga, por las razones que se expondrán, la necesidad de acreditar con carácter previo a la inscripción que el suelo sobre el que la obra se declara no está sujeto a régimen alguno de especial protección.

1. SÍNTESIS DEL CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN DE 5 DE NOVIEMBRE DE 2013

La DGRN resuelve acerca de la inscripción de una declaración de obra nueva por el procedimiento previsto en el artículo 20.4 de la Ley de Suelo, relativo a la inscripción de declaraciones de obras correspondientes a edificaciones respecto de las cuales no procede ya la adopción de medidas de restauración de la realidad física alterada, esto es, consolidadas por su antigüedad, dándose las circunstancias siguientes:

- Se une a la escritura certificación expedida por técnico competente que acredita la fecha de terminación de la obra, de la que se deduce transcurrido el plazo señalado por la Ley para la prescripción de las infracciones en las que se haya podido incurrir por el edificante.
- En la escritura se manifiesta que el terreno es no urbanizable común.
- Del Registro no resulta que se haya producido incoación de expediente de disciplina alguno, ni que se trate de suelo clasificado como especialmente protegido.

La registradora alega como defecto la falta de justificación, a través de certificación expedida por el Secretario del Ayuntamiento correspondiente, de la «calificación urbanística de la parcela sobre la que se asienta la edificación según el planeamiento vigente en la fecha de terminación de la obra y con posterioridad», «dado que sobre las edificaciones efectuadas en suelo no urbanizable protegido no se produce la prescripción pasados los cuatro años desde la total terminación de las obras».

La DGRN resuelve estimando el recurso y revocando la calificación de la registradora, y centra su fundamentación en de dos cuestiones relevantes, cuya formulación literal, según recoge la resolución, es la siguiente:

- Si ha de acreditarse la calificación urbanística de la parcela sobre la que se asienta la edificación según el planeamiento vigente en la fecha de terminación de la obra y con posterioridad,
- Si cabe plazo de prescripción de la infracción producida o si en su caso es imprescriptible por tratarse de terrenos que pueden ser protegidos.

A continuación, la resolución comentada se limita a transcribir los artículos 224.1 y 4 y 238 de la Ley Urbanística de Valencia (en adelante, LUV), y a remitirse a lo ya establecido por el Centro Directivo en la anterior resolución de fecha 6 de mayo de 2013, señalando que

«es ajena a los requisitos que para la inscripción de obras antiguas impone el artículo 20 de la Ley de Suelo la exigencia de que se acredite si ha prescrito la posibilidad de adoptar medidas de reestablecimiento de la legalidad urbanística o si nos encontramos ante supuesto en los que el ejercicio de esta potestad no prescribe o se ha producido la caducidad de las actuaciones iniciadas en su día y la infracción ha prescrito o no; tampoco puede exigirse acreditar que la construcción se encuentra en situación de fuera de ordenación, o asimilado a fuera de ordenación, ni que el uso del suelo sobre el que se asienta la construcción no tiene carácter demanial ni está afecto a una servidumbre de uso público general».

Y concluye con dos Fundamentos de Derecho, números 3 y 4, cuyo texto literal es el siguiente:

«3. Este Centro Directivo, ha determinado en reiterada doctrina que culmina con la Resolución de 6 de mayo de 2013, que es ajena a los requisitos que para la inscripción de obras nuevas antiguas impone el artículo 20 de la Ley de Suelo la exigencia de que se acredite si ha prescrito la posibilidad de adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística o si nos encontramos ante supuesto en los que el ejercicio de esta potestad no prescribe o se ha producido la caducidad de las actuaciones iniciadas en su día y la infracción ha prescrito o no; tampoco puede exigirse acreditar que la construcción se encuentra en situación fuera de ordenación o asimilado a fuera de ordenación, ni que el uso del suelo sobre el que se asienta la edificación es compatible o con el planeamiento y ordenamiento urbanístico vigente, y tampoco puede exigirse que se acredite que el suelo sobre el que se asienta la construcción no tiene carácter demanial ni está afecto a una servidumbre de uso público general

«4. En consecuencia, las normas establecen un plazo de prescripción-para las infracciones graves y muy graves- de cuatro años. De las mismas resulta la prescripción de la infracción en todo caso, sin excepción alguna, y sin distinguir entre las distintas clases de suelo. La imprescriptibilidad que establece el artículo 224.4 de la Ley Urbanística Valenciana se refiere, en los supuestos que detalla, no a la infracción, sino a las medidas de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior de los bienes, que en todo caso son imprescriptibles.»

Por tanto, la DGRN apoya la estimación del recurso en la consideración de que, una vez transcurrido el plazo de prescripción señalado por la legislación urbanística aplicable a las infracciones graves o muy graves, resulta posible proceder a la inscripción de la obra declarada, y ello aun cuando, prescrita la infracción, pudieran ser tomadas todavía medidas de restauración de la realidad física alterada, esto es, de demolición de la edificación.

Y siendo así, el Centro Directivo concluye, inevitablemente, que no es necesario acreditar la clasificación del suelo como no sujeto a un especial régimen de protección, toda vez que el hecho de que la posibilidad de adoptar medidas de restauración de la realidad física alterada en dicho suelo no esté sujeta a plazo de prescripción no impide la inscripción, si la infracción cometida prescribió.

2. CONSIDERACIÓN CRÍTICA DEL CRITERIO EXPUESTO

A la vista de tal razonamiento, cabe plantear las siguientes cuestiones:

- a) La distinción entre la prescripción de la infracción, y la de las medidas de restauración de la realidad física alterada
- b) Las obras nuevas inscribibles a través del procedimiento previsto en el artículo 20.4 LS.
- c) La necesidad de que se acredite, por quien interesa la inscripción de la declaración de obra nueva, la clasificación urbanística del suelo

2.1. *La distinción entre la prescripción de la infracción, y la de las medidas de restauración de la realidad física alterada*

La DGRN, en la resolución comentada, distingue entre la imprescriptibilidad de la infracción urbanística y la de la «medida de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior de los bienes».

Así, al interpretar los números 1 y 4 del artículo 224 y 238.1.a) de la LUV, la DGRN llega a las siguientes conclusiones:

- El plazo de prescripción de la infracción grave o muy grave consistente en la construcción sin licencia o con extralimitación de la licencia concedida será siempre el de cuatro años, con independencia de que la obra se haya levantado sobre suelo rústico sujeto a un régimen de especial protección.
- En suelo sujeto a un régimen de especial protección, resulta posible que, una vez transcurrido el plazo de prescripción de la infracción, subsista la posibilidad de adoptar medidas de restauración de la realidad física alterada.

Considero que para bien entender el sentido de la regulación legal de la «prescripción de infracciones urbanísticas», debe, en primer lugar, realizarse una precisión terminológica de carácter previo: si bien los textos legales en materia urbanística hablan de prescripción de las infracciones, lo que realmente está sujeto a un plazo de prescripción son las acciones administrativas resultantes o derivadas de la comisión de la infracción de que se trate. Así, el legislador establece un plazo dentro del cual la Administración competente en materia de disciplina urbanística habrá de reaccionar frente al ilícito urbanístico cometido y sus consecuencias, sin que resulte posible

hacerlo una vez transcurrido dicho plazo, por exigirlo así el principio de seguridad jurídica.

Y partiendo de lo anterior, al estudiar las potestades administrativas de reacción frente a la comisión de infracciones urbanísticas cabe distinguir:

- La potestad sancionadora, que permitirá a la Administración la imposición, al sujeto responsable de la infracción, de las sanciones tipificadas por la Ley.
- La potestad de reestablecimiento de la legalidad urbanística alterada, que permitirá imponer, sobre el objeto físico cuya realización sea contraria a la legalidad, bien su legalización, bien, si ello no fuera posible, su demolición.

Resulta así que cometida una infracción urbanística, consistente en la realización de una edificación sin licencia que autorice su construcción o con extralimitación respecto de lo autorizado, la reacción administrativa frente a aquella podrá suponer tanto la imposición de sanciones al sujeto responsable de la infracción, como las actuaciones jurídicas y materiales necesarias para el reestablecimiento del orden jurídico alterado, incluida, si procede, la demolición.

partir de ello, procede estudiar si la regulación legal del plazo de prescripción al que queda sujeto el ejercicio por la Administración de la potestad sancionadora, por un lado, y de la potestad de reestablecimiento del orden jurídico alterado, por otra, determina que uno y otro sean necesariamente coincidentes o si, por el contrario, prevé la posibilidad de entender que los plazos de prescripción de ambas potestades sean diversos.

En la legislación estatal de suelo anterior a la STC 61/1997, ni el TRLS de 1976, ni el TRLS de 1992, establecen distinción alguna entre el plazo dentro del cual la Administración puede, una vez terminada la obra ilegal, requerir para que se proceda a la legalización o, en su defecto, acordar la demolición, y el plazo durante el cual pueden ser impuestas sanciones por razón de la edificación ilegal realizada. (cfr. arts. 184, 185 y 230 del TRLS 1976 y arts.249 y 263 del TRLS 1992)

Posteriormente, la legislación urbanística de las CCAA ha introducido, en algunos casos, plazos distintos para la prescripción de la acción sancionadora derivada de infracciones graves o muy graves y la prescripción de la acción de restablecimiento del orden alterado. Cabe así citar, como ejemplo, los artículos 185 y 211 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía. En el segundo de ellos, se fija un plazo de cuatro años para la prescripción de la acción sancionadora por faltas graves o muy graves. Frente a ello, el artículo 185 establece, como regla general, un plazo de prescripción de seis años para la adopción de medidas de restablecimiento del orden urbanístico alterado, y como regla especial, una situación de imprescriptibilidad si la infracción se ha cometido sobre determinados tipos de suelo sujetos a una especial protección. Por tanto, en la legislación Andaluza el legislador prevé de forma expresa la posibilidad de

que una vez desaparecida la posibilidad de imponer sanciones al infractor, puedan todavía adoptarse medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística alterada.

Distinto es el criterio seguido por la legislación urbanística de Cataluña. En efecto, en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010. Así, en sus artículos 207.4 y 227.4, establece plazos diversos para, por un lado, la prescripción de la acción sancionadora en caso de infracciones leves o graves y, por otro, la de la acción de reestablecimiento del orden urbanístico alterado, cuya duración, seis años, sólo coincide con la del plazo de prescripción de la acción sancionadora en caso de infracciones muy graves. Sin embargo, extiende la imprescriptibilidad de acciones prevista para la reacción administrativa resultante de infracciones cometidas sobre suelos afectados al dominio público o no urbanizables sujetos a una especial protección, tanto a la acción sancionadora, como a la acción de restauración del orden alterado.

Debe citarse, también, la Ley 9/2001, de Suelo de la Comunidad de Madrid, que con la misma falta de precisión terminológica antes puesta de manifiesto, distingue entre «prescripción de infracciones», para la que establece un plazo de cuatro años o la imprescriptibilidad, si afectan a zonas verdes o espacios libres, y la «prescripción de sanciones», para la que establece un plazo de cuatro años en todo caso. Parece que puede interpretarse que el referido precepto lo que en realidad hace es distinguir entre la regulación de la prescripción, por un lado, de las acciones sancionadoras resultantes de la comisión de infracciones urbanísticas, para la que fija un plazo general de cuatro años y, por otro, la prescripción de las acciones distintas de las sancionadoras, —esto es, de las reestablecimiento del orden urbanístico alterado—, para las que fija un plazo de cuatro años, «salvo las que afecten a zonas verdes y espacios libres que no tienen plazo de prescripción.»

Finalmente, al estudiar el criterio seguido por la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Valencia, recogido en los artículos 224 y 238 de la LUV, —que es la aplicable en el caso resuelto por la resolución y que ésta transcribe en sus Fundamentos—, resulta que el legislador valenciano hace coincidir el plazo de cuatro años de prescripción de la acción administrativa para imponer sanciones en caso de la comisión de infracciones graves o muy graves, —dentro de las cuales se incluye la edificación sin licencia o contraviniendo sus condiciones—, con el plazo de cuatro años de prescripción de la acción administrativa para requerir la legalización de la edificación ilegal o acordar su demolición. No obstante dicha coincidencia general, establece un principio de imprescriptibilidad de la acción de reestablecimiento del orden urbanístico alterado en caso de que la infracción se haya cometido sobre suelo de dominio público, incluido en el Inventario General de Patrimonio Cultural Valenciano o se trate de suelo no urbanizable protegido.

Resulta así que, en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, y al igual que, según hemos podido ver, ocurre en alguna otra Comunidad, puede darse una situación

tal que, habiéndose cometido una infracción urbanística consistente en la construcción de una edificación carente de licencia o en contravención de la concedida sobre algún suelo de los enumerados en el artículo 224 de la LUV, haya prescrito la acción sancionadora, pero no la acción de la Administración para requerir la legalización de lo edificado o su demolición.

2.2. *Las obras nuevas inscribibles a través del procedimiento previsto en el artículo 20.4 LS.*

El artículo 20.4 de la LS, al identificar en su párrafo primero las obras inscribibles a través del procedimiento que regula, no hace referencia alguna a la imposición de sanción alguna por razón de la comisión de infracciones urbanísticas, y se limita a exigir, para que la obra sea inscribible, que *«ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes»*, es decir, los plazos de prescripción cuya transcurso impediría a la Administración adoptar medidas de restauración de la realidad física alterada.

Y es que, al contrario de lo que razona la DGRN, el elemento determinante de la posibilidad de inscribir declaraciones de obra nueva sin que sea necesario justificar, con carácter previo, la existencia de una autorización administrativa para su construcción, no es que se haya producido el transcurso del plazo de prescripción de las acciones administrativas que permiten la imposición de sanciones al sujeto responsable de la infracción, sino que haya transcurrido el plazo de prescripción al que está sujeta la adopción de medidas que puedan dar lugar a la demolición, de forma que las edificaciones puedan entenderse consolidadas por su antigüedad.

Resulta así que el Fundamento de Derecho Cuarto de la resolución comentada no se compadece con el texto del artículo 20.4, párrafo primero, de la Ley de Suelo, en cuanto tal precepto, a diferencia del artículo 52 del RD 1093/97, de 4 de julio, no se refiere ya a la prescripción *«de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante»*, como hacía el precepto reglamentario, sino que precisa que la acción administrativa cuyo plazo de prescripción ha debido transcurrir es aquella que permita adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen la demolición de la edificación. Con ello, el Centro Directivo se olvida del texto legal y vuelve, de forma inexplicable, al texto reglamentario ya derogado por la norma posterior de rango superior.

Debe concluirse, por tanto, que el criterio seguido por la DGRN, es contrario a la dicción literal del artículo 20.4 LS. Así, dados dos plazos de prescripción distintos, para la acción sancionadora en cuya virtud, dados dos plazos distintos de prescripción, uno para la acción sancionadora, y otro para la acción de restablecimiento del orden alterado, deberá atenderse a este último para determinar la inscribibilidad de la obra nueva declarada conforme a lo previsto en el artículo 20.4 LS. Así, si lo que se pretende es

concluir la innecesidad de acreditar la clasificación urbanística del suelo sobre el que se declara la obra como exigencia previa a su inscripción, debe seguirse un razonamiento distinto al seguido por el Centro Directivo.

2.3. La necesidad de que se acredite, por quien interesa la inscripción de la declaración de obra nueva, la clasificación urbanística del suelo

Llegamos así al examen de la procedencia o no de la exigencia establecida por la registradora en la nota de calificación recurrida, por la que se considera necesario que, con carácter previo a la inscripción, y como requisito para que pueda ser extendida, se acredite, mediante certificación expedida por el secretario del Ayuntamiento, que el suelo sobre el que se declara la obra no está sujeto a régimen alguno de especial protección.

En todo caso, y según resulta de lo hasta aquí expuesto, la conclusión a la que se llegue sobre la cuestión planteada no resultará del mismo razonamiento seguido por la DGRN en la resolución comentada: el Centro Directivo parte, como ya se ha dicho, de la consideración de que, a efectos de obtener la inscripción, carece de trascendencia que el suelo sobre el que se declara la obra esté sujeto a un régimen de especial protección, toda vez que, aunque por ello puedan todavía adoptarse medidas de restauración de la realidad física alterada, si ha transcurrido el plazo de cuatro años fijado con carácter general para la prescripción de la acción sancionadora resultante de infracciones graves o muy graves, la inscripción no podrá ser denegada.

Criterio éste, que, como se ha puesto de manifiesto, no excluiría la necesidad de acreditar la clasificación del suelo, con carácter previo a la inscripción, en aquellas CCAA en las que, como ocurre en Cataluña, en suelo sujeto a una especial protección no sólo no prescribe la acción de reestablecimiento del orden alterado sino tampoco la acción sancionadora.

Frente a tal interpretación, las presentes notas parten, como no puede ser de otra manera, del texto del artículo 20.4 LS y, por tanto, atienden a los plazos de prescripción de las acciones administrativas de reestablecimiento del orden urbanístico alterado, y tienen en cuenta la posibilidad de que tales acciones sean imprescriptibles, si el suelo sobre el que se declara la obra está sujeto a especial protección. Por ello, si, como se hará, se llega a la conclusión de que no es requisito previo para inscribir la declaración de obra nueva la acreditación de que el suelo no está clasificado como especialmente protegido, ha de ser sobre la base de argumentos distintos a los sostenidos por la DGRN.

Tampoco parece que pueda ser plenamente trasladable al supuesto que nos ocupa la argumentación dada por la DGRN, en resolución, entre otras, de 4 de junio de 2013, para considerar que no resulta necesario acreditar que la obra que se pretende inscribir no invade el dominio público o puede estar afectado por una servidumbre de dominio

o uso público, si tales circunstancias no resultan del Registro o de la documentación aportada. Y ello, porque para entender lo anterior la DGRN se apoya en el carácter obligatorio que para la Administración tiene la inscripción en el Registro de la Propiedad del dominio público, según lo previsto en la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas, y en la consideración de que, no resultando inscrito el dominio público, la presunción, derivada del principio de legitimación, de que el dominio privado inscrito existe y pertenece a su titular, no puede entenderse desvirtuada¹.

La DGRN precisa dicho criterio en resolución de fecha 27 de febrero de 2014, en la que, recogiendo doctrina de resoluciones de 11 de junio de 2013, entiende que en aquellos casos en que del Registro resulte que la finca, por razón de su situación, pueda estar afectada por una servidumbre de uso o dominio público (en el caso resuelto la colindancia con el cauce de un río), *«la actuación impuesta al registrador de «comprobación» de que el suelo sobre el que se declara la edificación antigua no está afectado por una servidumbre que limite el uso edificatorio o el ius aedificandi del titular de la finca debe traducirse, como ha sucedido en el caso ahora debatido, en una suspensión de la inscripción hasta tanto se acredita la correspondiente autorización*

¹ La citada RDGRN de 4 de junio de 2013, establece que, «ninguna dificultad existirá para que el registrador pueda apreciar por el contenido del propio Registro el carácter demanial del bien, especialmente teniendo en cuenta la obligación que tiene el Estado y demás Administraciones Públicas de inscribir sus bienes, así como todos los actos y contratos referidos a ellos susceptibles de inscripción, que impuso con carácter general, incluso respecto de los bienes demaniales, la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (vid. art. 36), dada la garantía que representa la protección registral para la integridad e indemnidad de los patrimonios públicos, y comprendiendo también los adquiridos con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, respecto de los cuales la disposición transitoria quinta de la misma estableció que «para el cumplimiento de la obligación de inscripción establecida en el artículo 36 de esta Ley respecto de los bienes demaniales de los que las Administraciones Públicas sean actualmente titulares, éstas tendrán un plazo de cinco años, contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley».

Incluso en los casos de afectación presunta a que se refiere el artículo 66 número 2 de Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en especial el apartado a) relativo «la utilización pública, notoria y continuada por la Administración General del Estado o sus organismos públicos de bienes y derechos de su titularidad para un servicio público o para un uso general», cabe su acreditación por resolución expresa, y por tanto su formal constancia registral, como se infiere del apartado 3 de dicho artículo 66, al prever un procedimiento formal para su regularización (cfr. también el 70 del Reglamento de la Ley, aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto). Esto mismo sucede, aún con mayor claridad, en el caso de las afectaciones implícitas en los casos de adscripción del bien a Organismos Públicos dependientes de la Administración General del Estado para su vinculación directa a un servicio de su competencia, o para el cumplimiento de sus fines propios (cfr. art. 73.1 de la Ley 33/2003) y en los casos de adquisición por expropiación forzosa, en los que la afectación del bien o derecho al uso general, al servicio público, o a fines y funciones de carácter público se entenderá implícita en la expropiación (cfr. art. 24.2).

Por ello, en el presente caso, especialmente teniendo en cuenta que la pretensión de inscripción del exceso de cabida denegado no ha sido recurrida, la presunción de exactitud del Registro impide que inscrita una finca a favor de un particular, pueda considerarse, sin que exista ningún otro elemento o circunstancia que permita entender desvirtuada aquella presunción *iuris tantum* derivada del principio de legitimación registral, que la misma es de dominio público (cfr. arts. 1.3 y 38 de la Ley Hipotecaria).»

administrativa o la innecesidad de la misma por ubicarse la concreta edificación fuera de la zona afectada por la servidumbre o limitación legal del dominio». Se trata, por tanto, de supuestos en los que la posible existencia de la servidumbre resulta del Registro, y el régimen legal de aquella sujeta la realización de construcciones dentro de la zona a que afecte a la obtención de una previa autorización administrativa concedida por la Administración titular del dominio público.

No ocurre lo mismo con las clasificaciones urbanísticas del suelo, en cuanto constituyen determinaciones de planeamiento que no sólo no tienen un régimen de acceso obligatorio al Registro de la Propiedad, sino que sólo pueden acceder de forma puntual y respecto de determinadas fincas, bien porque se incluyen como elemento descriptivo de las que lo sean de resultado de expedientes de gestión urbanística, bien, a través de notas marginales previstas en los artículos 73 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, a través de las cuales se puede producir el acceso al Registro de ciertas determinaciones de planeamiento concretadas sobre fincas registrales suficientemente identificadas.

Por tanto, careciendo el Registrador de elementos identificadores de la clasificación del suelo que resulten del Registro, pudiendo no ser capaz de georreferenciar la finca registral sobre la que se declara la obra, y careciendo de acceso a las determinaciones del Planeamiento aplicable, podría entenderse que la averiguación del plazo de prescripción al que queda sujeta la posibilidad de adoptar medidas de restauración de la realidad física alterada sobre el suelo en que se declara la obra le impone realizar una investigación acerca de la clasificación del suelo sobre el que la obra se declaró, pues según sea aquella una u otra, no bastará con el transcurso de un número determinado de años desde la terminación de la construcción para que pueda entenderse consolidada. Y a tal efecto, podría entenderse que está dentro del espíritu del artículo 20.4 LS que, con carácter previo a la inscripción de la declaración de obra nueva, resulte acreditado, bien por lo que resulte del Registro, bien por lo que resulte de la documentación aportada, que el suelo no está sujeto a algún régimen de especial protección.

Sin embargo, lo cierto es que el legislador, al fijar el contenido del artículo 20.4 LS, no ha exigido del Registrador que compruebe si el suelo sobre el que se declara la obra está sujeto a una u otra clasificación, por lo que una interpretación del artículo 20.4 LS ajustada no sólo a su tenor literal, debe llevarnos a pensar que, no resultando ni del título ni del Registro que el suelo sobre el que se declare la obra sea de aquel tipo en el que las medidas de restauración de la realidad física alterada no prescriben, el registrador podrá proceder, una vez cumplidos los demás requisitos previstos en el artículo 20.4 LS, a la inscripción de la declaración de obra nueva. El legislador sólo impone al registrador la comprobación de si, desde la fecha de terminación de la obra, han transcurrido los plazos de prescripción de infracciones cuya sanción podría suponer la adopción de medidas de demolición. Y tal circunstancia es todo lo que el declarante ha de acreditar. Si el legislador hubiera querido que, como presupuesto para obtener la inscripción de la obra «antigua», se acreditara por el declarante que el suelo sobre el

que se encuentra la edificación no está sujeto a algún régimen especial de protección, así lo habría dispuesto. Pero no lo ha hecho, de la misma forma que no ha exigido al registrador que compruebe si la prescripción ha tenido lugar de modo efectivo, según acertadamente, ahora sí, pone de manifiesto la Resolución comentada. Prueba de ello es que no obsta a la práctica de la inscripción interesada el hecho de que exista un expediente de disciplina abierto. Sólo si tal expediente ha dado lugar a la práctica de una anotación preventiva en el Registro de la Propiedad, quedará excluida la posibilidad de inscribir la obra declarada. En la misma línea, y de la misma forma que el legislador no exige que se acredite al registrador que no se ha interrumpido la prescripción por razón de la apertura de expedientes de disciplina, tampoco exige que se acredite al registrador que no existen circunstancias relativas a la clasificación del suelo que excluyen la prescripción de la acción de restauración de la realidad física alterada.

Por todo ello, se ha de entender que sólo en el caso de que resulte del Registro que el suelo sobre el que se ha declarado la obra está sujeto a un régimen de especial protección, o que tal circunstancia resulte del título inscribible, debería denegarse la inscripción. En el primer caso, porque ha existido un comportamiento activo de la Administración competente para que del mismo Registro resulte la imposibilidad de que sobre la finca registral de que se trate se consolide edificación alguna. En el segundo, porque el propio declarante, al expresar la clasificación del suelo como especialmente protegido, está poniendo de manifiesto la falta de consolidación de la edificación.

A tal conclusión lleva también una interpretación de lo previsto en el artículo 20.4 LS que tenga en cuenta, en primer lugar, los efectos de la inscripción de la declaración de obra nueva y, en segundo lugar, las cautelas que el mismo precepto establece una vez la edificación ha sido inscrita. Y es que, no sólo la inscripción de la edificación no altera la posible situación de ilegalidad en que la edificación se encuentre, sino que, además, el artículo 20.4 establece suficientes cautelas para evitar que la inscripción practicada pueda generar una situación de apariencia de legalidad de la edificación ilegal, pues la inscripción de la obra será notificada de forma inmediata al Ayuntamiento, dejándose constancia de ello tanto en la inscripción practicada como en la publicidad formal que de la finca se expida. A su vez, el Ayuntamiento, en caso de que el suelo esté sujeto a algún régimen de especial protección, deberá iniciar el correspondiente expediente de disciplina, solicitar su constancia registral, y proceder a desarrollar las actuaciones materiales que correspondan, incluida la demolición, sin que en ningún caso el hecho de que se haya procedido a la inscripción de la declaración de la obra nueva suponga reducción o limitación alguna de las posibilidades de actuación municipal en orden a la restauración de la realidad física alterada.

Resulta, por tanto, inevitable entender, que la situación de la Administración competente para la aplicación de medidas de restauración de la realidad física alterada sobre una edificación ilegal, es más favorable si la edificación está inscrita en el Registro

de la Propiedad,—con las cautelas adecuadas para evitar la creación de apariencias registrales de adecuación de la edificación a la legalidad—, que si no lo está.

En el primer caso, la Administración obtiene, a través de la inscripción, tres ventajas: (1) la notificación de la existencia de la edificación, con expresión de la circunstancia de que no se ha acreditado su legalidad urbanística y se ha notificado al Ayuntamiento para que adopte las medidas que resulten procedentes, (2) el conocimiento por la Administración de la identidad del titular dominical frente al que habrá de ejercitar las acciones de reestablecimiento de la legalidad que correspondan, (3) se promueve, desde el Registro, el ejercicio de la acción administrativa de disciplina, —dando la oportunidad al Ayuntamiento de cumplir la obligación legal de obtener el acceso al Registro, a través de asientos de anotación preventiva o nota marginal, de las medidas de disciplina que haya adoptado o vaya a adoptar, posibilitando una publicidad general de las mismas y evitando la aparición de terceros de buena fe que frente a ellas puedan resultar perjudicados— y, (4) favorecerá la efectiva realización de las actuaciones materiales necesarias para la restauración de la realidad física alterada.

Por el contrario, el cierre registral a la inscripción de la edificación provocará, para el ejercicio de la actividad de disciplina, los siguientes inconvenientes: (1) mantendrá una situación de clandestinidad de la edificación, (2) no impedirá la existencia y tráfico de derechos reales sobre la misma, privados no obstante su válida constitución de protección registral y (3) favorecerá un comportamiento administrativo de carácter pasivo, que pueda olvidar que la situación de ilegalidad de la edificación no se resuelve con su falta de acceso al Registro, sino con su legalización o, no siendo ésta posible, con su demolición².

Fecha de recepción: 14-4-2014

Fecha de aceptación: 21-4-2014

² Un desarrollo más extenso del planteamiento que recogen las presentes notas, a través de un examen pormenorizado del artículo 20 de la Ley de Suelo, es el realizado por RAFAEL ARNAIZ RAMOS en las obras *La Inscripción Registral de la Declaración de Obra Nueva*, Ed. Bosch, Barcelona 2012, y la actualización que de la misma se realiza tras la redacción dada al artículo 20 LS por la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, en el comentario a dicho artículo incluido en las páginas 1045 y ss. de la obra colectiva, *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*», Ed. La Ley, *El Consultor de los Ayuntamientos*, coord. Julio Castelao Rodríguez.