UAB
Universitat Autònoma de Barcelona

DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA
Revisión Crítica y Causas de Ineficiencia

JAVIER MICÓ GINER

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons: https://creativecommons.org/licenses/?lang=ca

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons: https://creativecommons.org/licenses/?lang=es

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license: https://creativecommons.org/licenses/?lang=en

D E C L A R A C I Ó N D E O B R A N U E V A

Revisión Crítica y Causas de Ineficiencia

Parte General

"… la vida jurídica, ocurre fuera de los registros y, en menor medida también, fuera de los protocolos notariales …"

Resolución JUS/2448/2016, de 25 de octubre
(FD segundo, apartado 2.3)

Al referirse al acto o negocio jurídico de la declaración de obra

"hasta 1990 era uno de los más sencillos (si no el que más),
para haberse convertido
-inacabables reformas de por medio-
en uno de los actos jurídicos más complejos (si no el que más)"

Carlos Higuera

"Y es que el mundo no se acaba en la oficina registral; ahí están los tribunales, las Administraciones"

Ángel Carrasco Perera

"Se rechazan las opiniones falsas, pero es necesario combatir las tendencias falsas"

Ihering (prólogo de la voluntad en la posesión)
Citado por Jesús Alfaro García Real

"la inscripción de una obra nueva no conlleva una presunción de la adecuación de la obra declarada e inscrita a la legalidad urbanística, de tal forma que esta última no se ve alterada por la inscripción, que no produce efecto material alguno sobre ella"

Antonio Manuel Oliva Izquierdo

"*Se describe el objeto de la compraventa conforme a la realidad manifestada por las partes, lo cual es una elemental exigencia civil de todo contrato, más allá de cualquier procedimiento sacramental, no perdamos la perspectiva. En este caso coincide, además, con la descripción catastral, pues mejor.*

¿Qué no coincide con el Registro de la propiedad? El comprador lo sabe, es consciente de que tiene difícil arreglo y ni siquiera le compensa pagar por ello, pues la publicidad catastral le es suficiente. En consecuencia, excluye la tramitación del procedimiento del artículo 199 de la Ley Hipotecaria y solicita que se inscriba lo que ya está registrado"

Recurso de 2025 de Vicente Martorell

Fenómeno al que denominamos efecto "boomerang"
(podemos acabar provocando la 'desinmatriculación' de facto
o la negativa a declarar obras)

"Poner trabas a la inscripción, …
es un ataque a principios como la libertad de contratación
o la declaración del art. 1271 CC …
y en realidad agrava más la situación del adquirente a quien se quiere proteger,
añadiendo a todos los peligros que arrostra
los derivados de la falta de inscripción"

Pedro Ávila Navarro

"Si defender la coherencia del ordenamiento jurídico,
si repugnar el pensamiento de que la ley admita,
sin diferencia real de situaciones prácticas que regular,
soluciones discordantes;
si todo esto es dogmática,
entonces no me ruborizo de profesarme dogmático"

Allorio

ÍNDICE

ABREVIATURAS **17**

PRESENTACIÓN. LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA: CÓMO CONSEGUIR LA INEFICIENCIA **25**

1. Un prólogo ausente **26**

2. Una metodología atípica **27**

3. Una revisión de este primer enfoque **30**

4. Un segundo enfoque igualmente fallido **32**

5. Un tercer enfoque **33**

6. Y el cuarto enfoque **34**

7. Leitmotiv **35**

CAPÍTULO I. EL CONCEPTO DE LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA Y SU NATURALEZA JURÍDICA **37**

(A) CONCEPTO DE LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA **38**

INTRODUCCIÓN **38**

1. ¿Por qué el diablo está en los detalles en el concepto de la declaración de obra nueva? **39**

2. Y en el principio era la accesión, pero ya no es solo la accesión y se plantea el enlace con la naturaleza de la licencia **41**

3. La doctrina tradicional. Lo que se enseña **47**

4. La necesidad de revisión del concepto tras la Ley 13/2015 ..... **48**

5. La doctrina inmovilista posterior a la Ley 13/2015, de 24 de junio. Incongruencias **48**

6. Revisión crítica del concepto a la luz de la Ley 13/2015 ..... **50**

7. Motivos adicionales para una revisión del concepto: la Ley andaluza 7/2021 y la Ley estatal 7/2022 ..... **53**

8. La necesaria revisión del concepto: una propuesta amplia **54**

9. Los Derechos de las CCAA y la accesión invertida. ¿Debe incluirse la accesión invertida en una definición general de la declaración de obra nueva? **58**

9.1. Derecho común 58

9.2. Cataluña 58

9.3. Navarra 58

10. Cuestiones para reflexionar. ¿Cabe una obra sin declaración? ¿Cabe una declaración sin obra? ¿La declaración sin obra genera un impacto fiscal? 60

10.1. Obras sin declaración 60

10.1.1. La obra "emboscada" en la inmatriculación 60

10.1.2. La obra en el procedimiento del art. 201.1 LH 60

10.1.3. El uso espurio del art. 199 LH 61

10.2. Declaraciones sin obra 61

10.3. Las confusiones sustantivas provocan confusiones fiscales 62

CONCLUSIONES 63

(B) NATURALEZA JURÍDICA 64

INTRODUCCIÓN 64

1. Las razones de la confusión al aproximarse a la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva y de la necesidad de su revisión 65

2. La doctrina 71

2.1. Rafael Ramos Folqués 1954 (objeto del derecho) 71

2.2. Lacruz Berdejo y la STS de 3 de octubre de 1979 (mera narración fáctica) 72

2.3. Monet Antón (declaración de propiedad) 73

2.4. Ramón María Roca Sastre y Luis Roca-Sastre Muncunill (en función de la fecha de la edición) 74

2.5. Rafael Arnaiz Eguren 1995 (negocio jurídico unilateral) 75

2.6. Peña Bernaldo de Quirós y la incidencia de la reforma del RH de 1982 (acto de administración) 75

2.7. Manuel Ángel Rueda Pérez (acto jurídico) 76

2.8. Alberto Domingo (meramente recopilatorio) 77

2.9. Galo Rodríguez de Tejada (negocio jurídico unilateral) 78

2.10. Lino Rodríguez Otero (meramente divulgativo) 78

2.11. José Manuel García García (acto real) 78

2.12. Joaquín Delgado Ramos (hecho jurídico) 79

2.13. Guillermo Revilla Fernández (acto jurídico) 79

2.14. Francisco Mariño (acto jurídico) 80

2.15. Antonio Manuel Oliva Izquierdo (recopilatorio de la oscilante doctrina de la DG) 81

2.16. Ignacio Martínez-Gil (declaración de voluntad y ciencia) 82

2.17. Juan Gómez Martínez (la propiedad horizontal es un negocio configurador) 82

2.18. Javier Merino y Javier Oñate (discusión sobre nuestra tesis del negocio jurídico o si es mera cuestión semántica) 83

2.19. ¿Es un esfuerzo vano pretender subsumir la declaración de obra nueva en la categoría del negocio jurídico? 86

3. La DG. Evolución y titubeos. ¿Es irrelevante la naturaleza jurídica? .. 92

4. Razones y argumentos para la necesaria revisión de la naturaleza jurídica 98

5. Efectos indirectos de la georreferenciación 109

6. Las "normas facilitadoras" de la inscripción del final de obra no deben alterar las conclusiones sobre la naturaleza jurídica 111

7. Voluntariedad u obligatoriedad de la escritura de obra nueva y de su inscripción. Solo excepcionalmente la declaración de obra nueva no es potestativa. ¿Ha pasado a ser obligatoria la inscripción de la declaración de obra nueva? 113

7.1. La regla general es que la escritura y su inscripción son voluntarias y no constitutivas 113

7.2. La escritura de obra nueva sí puede ser imprescindible como presupuesto de otras configuraciones del edificio 114

7.2.1. Propiedad horizontal en derecho común 114

7.2.2. Ley de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico 114

7.2.3. El Código civil de Cataluña exige la escritura de declaración de obra previa a la constitución del régimen de propiedad horizontal 115

7.2.4. La escritura de obra nueva en el Código civil de Cataluña en los casos de aprovechamiento por turno, propiedad compartida, aprovechamiento parcial, derecho de superficie y derecho de vuelo 116

7.3 La regla general en nuestro derecho es que la inscripción es voluntaria y meramente declarativa 117

7.3.1. La ausencia de inscripción de la obra nueva no afecta a la extensión de la hipoteca a la misma, aunque pueda ser conveniente hacer constar la existencia del edificio en la escritura (bastando su mención) 117

7.3.2. Como por esta vía no pudo imponerse la inscripción, se ha buscado intentarlo por la vía de vincularla a la constancia de la tasación y a la inscripción de los pactos de ejecución 118

7.3.3. La nota marginal del final de obra evita la anotación preventiva del crédito refaccionario, pero no es imprescindible pues dicha anotación tampoco procede en caso de finalización del contrato de obra sin certificado de fin de obra 120

7.4. Excepcionalmente, la inscripción de la declaración de obra puede ser necesaria para la inscripción de una configuración posterior 123

7.5. El caso del derecho de superficie posterior. La Resolución de 25 de octubre de 2023 y la deriva 123

7.6. Deriva que conduce a intentar que sean obligatorias otras inscripciones. la resolución de la DGSJFP de 23 de mayo de 2025 126

7.7. Inasequibles al desaliento surge un nuevo intento de imponer el fin de obra como obligatorio 126

CONCLUSIONES 129

CAPÍTULO II. COMPLEJIDAD DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE 137

INTRODUCCIÓN 138

1. Antecedentes 139

2. La Constitución española: distribución de competencias 143

3. El conflicto después de la Constitución. La Ley 8/1990 y la STC 61/1997 153

3.1. La situación anterior a la Ley 8/1990. La calma que precede a la tempestad 153

3.2. La Ley 8/1990 y su art. 25. Licencia y certificado técnico en las obras nuevas 154

3.3. La normativa aplicable hasta la STC 61/1997 156

3.4. La STC 61/1997 157

4. Después de la STC 61/1997 161

4.1. La reacción de las Comunidades Autónomas 161

4.2. La regulación estatal posterior 161

5. Resumen y traslación de esta evolución al ámbito notarial y registral 171

6. Algunos ejemplos de las fricciones en sede notarial y registral de la distribución de competencias por razón de la materia entre el Estado y las CCAA 177

6.1. La exigencia o no de la georreferenciación en la obra en construcción a raíz de la regulación andaluza 177

6.2. El silencio positivo en la segregación en Andalucía. 182

6.3. El silencio positivo en la licencia de obra (o su ampliación) en suelo rural en Canarias. 189
6.4. Prescripción de la obra en la Comunidad valenciana 193
6.5. La declaración responsable en ciertas obras de acondicionamiento en Madrid 194
6.6. Las parcelaciones en Cataluña, pero vistas por la DGDiEJ....199
6.7. Las urbanizaciones de Llicà d'Amunt 202
6.8. ¿Y si UNA norma estatal desmontase las tesis de la DG? Impacto de la Orden ECM/599/2025 203
7. Intuiciones sobre la causa de estas disfunciones.... 206
7.1. La asunción de competencias de mera publicidad noticia del urbanismo por el Registro conlleva riesgos no menores 206
7.2. Los documentos públicos y las inscripciones registrales no deberían utilizarse en el campo de batalla respecto de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas....208
7.3. Existen soluciones razonables que podrían tener amparo normativo y permitirían una actuación notarial y registral respetuosa con las competencias ajenas 208
8. Las competencias de la Unión Europea.... 210
8.1. Complejidad de la inserción del Derecho de la UE en el ordenamiento español 210
8.2. Nociones básicas....211
8.3. Aplicación del ordenamiento comunitario (en especial, en relación con la distribución de competencias en España) 215
8.4. Ejemplos del impacto de esta normativa europea en la labor notarial 215
8.5. La contratación de *lobbies* en la UE....217
9. Esbozado el problema competencial, surge el problema temporal. Retroactividad e irretroactividad de las normas.... 219
9.1. Introducción....219
9.2. Ejemplo de partida. Los tres momentos....219
9.3. Normas básicas....222
9.4. La defensa de la irretroactividad. La misma norma aplicada por el notario en la autorización, debe ser la aplicada por el Registrador en la inscripción ...223
9.5. Algunos ejemplos de resoluciones anteriores a 2012 sobre esta problemática temporal....225
9.5.1. Aplicación de la doctrina en la Resolución de la DG de 19 de noviembre de 2004 225

9.5.2. Aplicación de la doctrina en la Resolución de la DG de 3 de junio de 2011 226

9.6. La cuestionable y revolucionaria Resolución de la DGRN de 27 de enero de 2012 226

9.6.1. Las supuestas fuentes en las que bebe la DG existían todas en 1990 229

9.6.2. La propia DG, pese a su argumentación y en esta misma resolución, afirma que esta doctrina de la retroactividad no debería ser aplicable a las obras nuevas porque no son actos "puramente registrales", sino "actos fácticos 232

9.7. La Resolución DG de 27 de enero de 2012 sobre la legislación aplicable a la segregación es contraria a la resolución de 24 de enero de 2012 (de solo tres días antes)....234

9.8. Las reacciones al cambio interpretativo de los tres días 235

9.9. Recapitulación. Los árboles no deben impedir ver el bosque. Incluso con la Rs DGRN de 27 de enero de 2012 a la declaración de obra nueva se le aplica la legislación vigente al tiempo de otorgar la escritura y autorizarla el notario, no la vigente al tiempo de la inscripción....236

9.10. El nuevo intento para conseguir aplicar la retroactividad también a las declaraciones de obra. La Resolución de 1 de marzo de 2016 y la clasificación entre "normas de naturaleza material" y "normas de carácter procedimental o adjetivas"....236

9.10.1. La resolución de 1 de marzo de 2016: sus antecedentes 237

9.10.2. La doctrina de la resolución de 1 de marzo de 2016 y su impacto posterior 244

9.11. Lasciate ogni speranza, voi ch'entrate: conclusiones pragmáticas....246

9.12. El final del proceso se traduce en el incremento de la inseguridad jurídica que no se oculta a otros autores 248

9.13. Juicio crítico. Otra doctrina de la DG es posible y basta acudir a la entrada en vigor de la Ley de 1990 252

9.14. Llevemos al extremo cada teoría. El sueño de la razón si no produce monstruos, sí suele conducir al absurdo (resolución 6 de marzo de 2024). Ante el absurdo quizá la propia DG acabe abandonando esta retroactividad....262

9.15. Al menos, la DG ya detecta la evidente limitación de su tesis en caso de prescripción....265

9.16. Recapitulación sobre el problema temporal 265

10. Problemas de jerarquía normativa. Ausencia de desarrollo, dudas de vigencia y normas que no lo son. En especial, las Resoluciones conjuntas 267

10.1. ¿Puede o no la DG considerar derogadas normas reglamentarias? 275

11. Los problemas apuntados se avienen mal con la independencia en las calificaciones y con el procedimiento registral 277

12. Cuadros de legislación aplicable 280

13. Resumen de la evolución contemplada 295

CONCLUSIONES 297

CAPÍTULO III. CALIFICACIÓN NOTARIAL Y CLASIFICACIÓN DE ESCRITURAS 301

INTRODUCCIÓN 302

A. Ubicación formal de la calificación 302

B. Consecuencia de la calificación 302

1. La calificación de la obra nueva sensu stricto: 28.1 vs 28.4 LS. Consecuencias no buscadas 303

1.1. La existencia de dos vías 303

1.2. El debate de si se trata de una vía ordinaria y otra excepcional o no 303

1.2.1. Antes de la LS 2015 304

1.2.2. Tras la LS 2015 305

1.2.3. La opción sigue indiscutida en 2023 307

1.2.4. Existiendo la opción, alguna coletilla de la DG resulta superflua y ofensiva 307

1.2.5. Y no hay duda de que cabe la opción también para el final de obra en 2025 309

1.3. Las consecuencias de la elección 309

1.4. Un inciso sobre la STS de 17 de enero de 2024 respecto de obras en edificios en situación asimilada a fuera de ordenación 312

1.5. Juicio crítico sobre las consecuencias de la elección: no es la información registral, sino la cédula urbanística el procedimiento adecuado 313

1.6. La elección en la escritura de la vía elegida vincula y obliga al registrador 315

1.7. El error en la calificación notarial 315

2. La calificación notarial no se ciñe solo a la vía y puede exigir una clasificación más precisa 316

3. ¿Por qué nos ceñimos a las escrituras? El elemento formal 318

3.1. Las diferencias entre escrituras y actas 318

3.2. La evolución histórica: solo acta; escritura y acta de fin de obra; solo escritura (incluso con AVID) 320

3.2.1. Evolución de la legislación 323

3.2.2. Admisión de la videoconferencia.....325
3.3. El rechazo de las instancias con firmas legitimadas y del convenio regulador; la exigencia de la escritura con independencia de su título; la yuxtaposición del procedimiento del art. 201.1 LH y la obra nueva.....325
3.3.1. La exigencia de titulación pública, entre otros fines, para el acceso al Registro 325
3.3.2. El rechazo de la instancia privada 326
3.3.3. El convenio regulador no es título hábil.....327
3.3.4. La exigencia de la escritura con independencia de su título.....328
3.3.5. La yuxtaposición del procedimiento del art. 201.1 LH y de la declaración de obra nueva. 334
3.4. El rechazo de las obras nuevas emboscadas en la inmatriculación. 342
3.5. El rechazo del art. 199 LH para enmascarar obras nuevas.....343
3.5.1. ¿Despierta la DG de su letargo y comienza a acotar el ámbito del procedimiento del art. 199 LH? 345
3.6. Recapitulación sobre las conclusiones acerca del "Elemento Formal".....346
4. ¿POR QUÉ NO SE CLASIFICAN LAS ESCRITURAS EN FUNCIÓN DEL SUELO? LA AUSENCIA DE CALIFICACIÓN DEL SUELO..... 348
4.1. Una mera aproximación a la calificación del suelo y sus consecuencias 348
4.2. ¿Por qué se omite la situación urbanística del suelo? 350
4.3. Riesgos de esta ausencia de concreción inicial.....351
4.4. Y la realidad demuestra que los riesgos traen consecuencias.....352
4.5. Propuestas de mejora 354
4.6. Anexo de categorías de suelo según CCAA 357
4.7. Sin perjuicio de que no es imposible que se permitan legalizar obras en suelos rústicos.....364
4.8. Los suelos de concentración parcelaria.....364
4.9. Recapitulación sobre la ausencia de calificación de la escritura en función de la calificación del suelo 365
CONCLUSIONES 366
CAPÍTULO IV. COMPARECENCIA Y JUICIO NOTARIAL DE APTITUD Y LEGITIMACIÓN 367
INTRODUCCIÓN..... 368
1. La comparecencia "esencial" en las escrituras de declaración de obra en construcción o terminada y de acreditación de su finalización... 369
1.1 Afirmaciones indiscutidas (pero discutibles) de la doctrina dominante.....369

1.2. Juicio crítico....371
1.3. Discusiones y soluciones clásicas a los supuestos más frecuenteS....373
1.3.1. EL propietario....373
1.3.2. La sociedad de gananciales....379
1.3.3. La herencia....384
1.3.4. La comunidad ordinaria....385
1.3.5. La propiedad horizontal: consentimientos cuando la obra se declara en un edificio previamente constituido en propiedad horizontal. Remisión....393
1.3.6. La polisémica propiedad horizontal tumbada y los complejos inmobiliarios....403
1.3.7. La nuda propiedad y el usufructo....407
1.3.8. El superficiario....409
1.3.9. El titular del derecho de vuelo....411
1.3.10. El concesionario....415
1.3.11. El propietario temporal (Código Civil de Cataluña)....415
1.3.12. Las titularidades sujetas a término o condición, reservatarios, fiduciarios, etc....415
1.3.13. El censatario....416
1.3.14. Las uniones temporales de empresas....416
1.3.15. ¿Puede el propietario de un solo elemento privativo declarar la obra del edificio en su conjunto? ¿Y un comunero?....420
1.4. ¿Constituye un lapsus doctrinal la ausencia de coordinación entre la legitimación para la declaración de obra nueva y la delimitación de la finca en que se ubica la edificación?....421
1.4.1. Introducción al problema....421
1.4.2. Una aplicación práctica. La Rs DGSJFP de 31 de enero de 2024....422
1.4.3. Primeras reacciones críticas....424
1.4.4. Nuestras propias reflexiones....424
1.4.5. El designio oculto: dos bases de datos gráficas y el "interés público". Como siempre, nada es como parece en la doctrina de la DG desde hace años....426
1.4.6. ¿Y esas teorías sobre la comunidad son aplicables a los edificios en propiedad horizontal?....427
1.4.7. Conclusiones....427
2. Juicio de aptitud para el ejercicio de la capacidad....428

2.1. Introducción a los problemas actuales del juicio de aptitud. La resolución de 25 de febrero de 2025 428
2.2. Lo más importante de la Resolución es todo lo que la DG no ve: el elefante en la tienda de porcelana que Álvarez-Sala sí detecta....429
2.2.1. Del Registro Civil, mejor ni se habla....429
2.2.2. Y del Registro de la Propiedad, mejor silenciemos el uso indebido de los datos 431
2.2.3. Evidentemente, si no se ven los problemas, tampoco es necesario solucionarlos....434
2.2.4. La prueba del algodón 434
2.2.5. La nueva medida de apoyo podrá incluso no constar inscrita en el Registro Civil.....436
3. Juicio de legitimación representativa 438
3.1. REPRESENTACIÓN LEGAL y MEDIDAS DE APOYO 439
3.2. REPRESENTACIÓN VOLUNTARIA....441
3.3. REPRESENTACIÓN ORGÁNICA....444
4. Juicio sobre el tracto 445
5. Recapitulación crítica 447
6. Las "normas" facilitadoras, en especial, en el final de obra. El caso del Presidente la junta de propietarios..... 449
6.1. Alguna norma facilitadora podría justificarse en la defensa de los usuarios. 450
6.2. El Presidente de la junta de propietarios y el final de obra del edificio 450
6.3. Consecuencias que permiten entender la función de las normas facilitadoras que en modo alguno pueden alterar la naturaleza jurídica. 454
6.4. El conflicto que nadie ve entre las normas "facilitadoras" y las nuevas normas sobre georreferenciación, pero que existe pues el Presidente necesitaría autorización por mayoría de la Junta según la DG. 455
7. La posible necesidad del consentimiento de otros sujetos afectados 456
7.1. Por razón de las cargas sobre la finca.....457
7.1.1. Cargas sobre la finca: el acreedor hipotecario 457
7.1.2. Cargas sobre la finca: el propietario del predio dominante o el titular de una servidumbre personal. 462
7.2. Por razón de la configuración física de la obra 465
7.2.1. Configuración de la obra: engalabernos, casas cuevas, servidumbres de medianería horizontal, etc. 465

7.2.2. Configuración de la obra. Balcones o voladizos sobre el dominio público. Cabalgavías.....483

7.2.3. Configuración de la obra. Obras en elementos o edificios en propiedad horizontal.....485

CONCLUSIONES 486

CONCLUSIONES GENERALES 489

EPÍLOGO: UN RAYO DE LUZ (STS 4/9/2025) 499

BIBLIOGRAFÍA 503

CUADRO DE RESOLUCIONES DE DGRN, DGSJFP, DGT Y SENTENCIAS . 523

ABREVIATURAS

AI	Artificial intelligence (o IA)
AP	Audiencia Provincial
ATC	Agencia Tributaria de Cataluña
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Código Civil, de 24 de julio de 1889
CCAA	Comunidades Autónomas
CCC	Código civil de Cataluña
CCDG	Certificación (o certificado) catastral descriptiva y gráfica
CCD~~G~~	Certificación catastral descriptiva, pero no gráfica (solo literaria)
CD	Comunicación directa generada mediante el STI
CE	Constitución española
CGN	Consejo General del Notariado
CI	Comunicación indirecta generada mediante el STI
CCIDG	Certificado catastral de identidad gráfica
CRU	Código registral único
DEIPJ o DGDIEJ	Dirección General de Derecho, Entidades Jurídicas y Mediación de Cataluña Directiva Inspire Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo de 2007 por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire)
DG	utilizado como equivalente de DGRN o DGSJFP
DGRN	Dirección General de Registros y del Notariado [el RD 139/2020, art. 2.1.A) c) y art. 2.2. ordena la supresión de la DGRN, entró en vigor el 29/01/2020; norma implícitamente derogada por el RD 1009/2023, de 5 de diciembre, art. 2.A) 1º c)].
DGSJFP	Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública
DGT	Dirección General de Tributos
EAA	Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía
EAAR	Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón
EAAS	Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias

EAC	Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña
EACAN	Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias
EACANT	Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cantabria
EACE	Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta
EACLM	Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha
EACM	Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid
EACV	Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana
EACYL	Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León
EAEX	Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura
EAG	Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía de Galicia
EAIB	Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears
EAME	Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla
EAMU	Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de Murcia
EAPV	Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco
EAR	Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
GR	Georreferencias
IA	Inteligencia artificial
ICUC	Informe catastral de ubicación de construcciones
ICUCPC	Informe catastral de ubicación de construcciones en la parcela catastral

ICUCRG	Informe catastral de ubicación de construcciones en recintos gráficos (según parece, todavía no implementado)
ID	Identidad
IDG	Identidad Gráfica
IUI	Índice Único Informatizado notarial
IVG	Informe de validación gráfica
IVGA	Informe de validación gráfica alternativa
IVGA+	Informe de validación gráfica positivo
IVGA-	Informe de validación gráfica negativo
LAR	Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos
LC	Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
LCa	Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras
LCI, TRLCI	Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario
LCAT	Ley 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias
LCENFFS	Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres
LCP	Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales
LEF	Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa
LDANR	Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos
LH	Decreto de 8 de febrero de 1946, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Hipotecaria
LITP	Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados
LIVA	Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

LMo	Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes
LMI	Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas
LN	Ley de 28 de mayo de 1862, del Notariado
LOE	Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación
LOPDP	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal
LPAC, LPA	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas
LPH	Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal
LPHE	Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español
LPN	Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional
LPND	Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
LRBRL, LRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (última actualización publicada en el BOE el 20/12/2023)
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (última actualización publicada en el BOE el 20/12/2023)
LRLHLCI	Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo
LRSC	Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular
LSEC	Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza
LSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LSRU, LS	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
LVP	Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias
MFII	Manual del Formato de intercambio de Información con Notarios y Registradores
MTG	Margen de tolerancia gráfica (catastral)

MTT	Margen de tolerancia técnica (de la superficie catastral)
OM	Orden ministerial
RBEL	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales
RC	Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas
RD	Real Decreto
RDLeg	Real Decreto Legislativo
RDLey	Real Decreto-Ley
RCI	Reglamento del Catastro. Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo
RDPH	Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico
RDU	Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística
REF	Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa
REFRS	Decreto 635/1964, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares
RGA	Representación gráfica alternativa
RGC	Representación gráfica catastral
RGCar	Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras
RGGA	Representación gráfica georreferenciada alternativa
RGGC	Representación gráfica georreferenciada catastral
RGU	Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística
RH	Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario
RHL	Decreto de 4 de agosto de 1952, por el que se aprueba el Reglamento de Haciendas Locales
RMo	Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes
RN	Reglamento Notarial

RPU	Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico
RSCL	Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
SAP	Sentencia de la Audiencia Provincial
SI	Suministro de información generada mediante el STI
SII	Si y solo si (en algunos gráficos y textos)
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STI	Servicio de tramitación inmobiliaria (en realidad, servicio de comunicación notarial de alteraciones de titularidad catastral al Catastro)
STJ	Sentencia de Tribunal Superior de Justicia
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (hasta 2009)
STJUE	Sentencia de Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TL	Tratado de Lisboa
TRLA	Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión europea
UMC	Unidad mínima de cultivo

PRESENTACIÓN.
LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA:
CÓMO CONSEGUIR LA INEFICIENCIA

1. UN PRÓLOGO AUSENTE

Puede resultar incomprensible al lector que renuncie a redactar un prólogo de un trabajo que pretende convertirse en una Tesis doctoral.

La ausencia (hoy) de prólogo obedece a un reconocimiento de impotencia, a una urgencia y a una reflexión.

Un reconocimiento de impotencia, porque al leer el "Prólogo (del prólogo)" con el que comienza una de sus obras Guillermo Cerdeira[1] he sido consciente de la imposibilidad de mejorarlo. Comienza con un guiño a Cervantes y otro a Borges. Si no puedo mejorar este ejemplo de prólogo, mejor desistir de redactar uno y así evitar comparaciones.

Una urgencia, porque ingresé en el notariado en las oposiciones concluidas en 1986. Estando en el Colegio Notarial de Valencia en 1990, ya me incluyeron en la Comisión de Urbanismo magníficamente presidida por Manuel Ángel Rueda Pérez. Posteriormente, en la del Colegio de Cataluña. Publiqué artículos y notas menores dirigidas a facilitar la redacción de escrituras que, incluso, cristalizaron en un libro claramente menor para uso de empleados de notarías[2]. Con los años he participado en Conferencias, Seminarios y Webinots (Conferencias en sede notarial que se publican en la web). Cada año observo que la complejidad de las escrituras aumenta (como se refleja en mi obra, "La compraventa inmobiliaria"), pero esa complejidad alcanza su culmen en la escritura de obra nueva, donde la complejidad deviene en no pocas ocasiones en imprevisibilidad. Cuando consigo madurar las instituciones, creer que puedo implementar un procedimiento correcto, se produce un cambio que pone todo en cuestión. El cambio no siempre es legislativo o doctrinal. A veces es un cambio de criterio interpretativo que trastoca el orden existente. Otras, es el descubrimiento práctico de que digan lo que digan las leyes y la doctrina, la aplicación informática que la traduce no está diseñada con esos parámetros. Una tesis exige acotar. Reconozco que me ronda un peligro: la materia me entusiasma. Cada vez que profundizo en un aspecto *a priori* menor, descubro un mundo. Si deseo acabar la Tesis y que la Tesis no acabe conmigo, deberé aceptar el famoso principio de acotar y aceptar el procedimiento que me impongo.

Y una reflexión, porque si acepto el adagio de mi compañero Ramiro Muñoz (*"Mientras que el prólogo se suele escribir al final, poner al principio y leer al principio; el epílogo se suele escribir al principio y poner al final, y no se suele leer ni al principio ni al final"*), no teniendo escrito el epílogo, mal haría en escribir el prólogo.

Esta ausencia de prólogo obedece a una metodología probablemente atípica que paso a exponer.

[1] Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (2024). *Realidad (social) y norma (jurídica): la interpretación sociológica o evolutiva en Derecho privado*. Aranzadi.

[2] Micó Giner, J. (2018). *Declaración de obra nueva*. Tirant lo Blanch.

2. UNA METODOLOGÍA ATÍPICA

Durante años he leído y estudiado sobre la declaración de obra nueva.

Cuando Judith Solé me planteó reflexionar sobre la materia, abordarla con el enfoque de la experiencia adquirida y plasmarla como una Tesis, procedí a releer las resoluciones de la Dirección General de Registro y del Notariado (hoy, de Seguridad Jurídica y Fe Pública) dictadas desde la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

Más o menos habría (en el momento inicial de su revisión) unas tres resoluciones mil relativas al Registro de la Propiedad y, de ellas, la mitad prácticamente tienen su causa en discrepancias sobre la Ley 13/2015.

Si la escritura de declaración de obra nueva se fue complicando desde mi entrada en el notariado hasta 1990 y en años sucesivos, podemos afirmar que tal complejidad alcanza el paroxismo desde 2015. La complejidad e inseguridad son excesivas. La "litigiosidad administrativa" suscitada por las calificaciones de las escrituras relacionadas con esta reforma es impresionante. Calculamos que prácticamente la mitad de las resoluciones de recursos contra la calificación de los registradores que emite la DG tienen su origen en las materias objeto de la Ley 13/2015. A esta litigiosidad debería añadirse la subyacente por calificaciones que no llegan a ser recurridas y para las que se adoptan soluciones llamemos "transaccionales" o que se recurren directamente en sede judicial, con allanamiento del registrador o sin él.

Cada semana que pasa, salen nuevas resoluciones, a veces contradictorias con las anteriores.

La reflexión inmediata es cuestionarnos si esta complejidad normativa es efectiva, eficaz y eficiente (quizá esa conclusión sí debería ser materia de un epílogo).

Es necesario, pues, marcarse unas restricciones.

De esta forma, me cuestioné cómo enfocar el trabajo.

En una fase inicial, como persona analítica, decidí el plan expositivo omnicomprensivo y pretendí trasladarlo a la tesis.

En primer lugar, como amante de los fundamentos, entiendo que en una materia que hoy es no solo civil, sino también urbanística, debía empezar por entender cómo se ha llegado a través de la evolución legislativa a esa situación. Comenzamos (como hace todo notario ante una escritura) a seleccionar la legislación aplicable, lo que exige disponer de un marco que guíe al lector. En este estudio, la distribución de competencias constitucionales y en la UE es esencial. Dado que lectores de corte civilista pueden verse enfrentados con materias administrativas o constitucionales, apunto algunos problemas concretos para que el lector no se desenganche y comprenda que debemos disponer de esa formación básica para entender qué subyace en los problemas.

Los fundamentales problemas que se apuntan en esta sede nacen de estas circunstancias. La primera proviene de la confluencia de las competencias de la UE, del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los Municipios sobre un mismo territorio. La segunda, de los problemas de retroactividad de las normas una vez que la DGSJFP decide olvidarse de los principios generales y de la Disposición Transitoria 1ª del Cc, para

privilegiar (sorprendentemente) la DT 4ª del mismo Código. Y la tercera, de la aplicación a particulares de normas que no lo son (las Circulares o Resoluciones conjuntas) y de normas cuya vigencia es dudosa (RH y RD 1093/1997). Se intuye en esta sede, además, algunas derivadas sobre el procedimiento registral, el respeto a la Constitución y la pérdida de carácter de Registro jurídico del Registro de la Propiedad con el riesgo de convertirse en un mero registro de publicidad noticia, lo que puede llevar, a su vez, a otro problema competencial.

En segundo lugar, es necesario optar por algún concepto de la declaración de obra nueva y revisar mínimamente la doctrina sobre su naturaleza jurídica denunciando una anomalía que se produce al distinguir entre declaración de obra terminada y obra declarada en construcción y su posterior terminación.

En tercer lugar, con esos fundamentos, el notario comenzaría a redactar la escritura. Las escrituras se dividen en secciones. La parte preliminar no plantea problemas especiales, pero la comparecencia e intervención obligan a reflexionar sobre el juicio de legitimación de quienes pretenden otorgar estas escrituras de declaración de obra nueva. La anomalía detectada en la calificación de la naturaleza jurídica conduce a una anomalía en la intervención.

En cuarto lugar, el notario debe calificar el negocio jurídico que autoriza. Según la clasificación que se realice y la vía por la que se opte, los requisitos varían. La clasificación más utilizada es la que distingue en función de la utilización de la vía del art. 28.1 o del 28.4 de la LS. Se hace necesario un cuadro sinóptico de los requisitos necesarios en función de la escritura a autorizar.

En quinto lugar, el notario necesita partir de la finca sobre la que se declara la obra, que suele ser objeto de un primer expositivo. Tras la descripción literaria y la catastral, deberá compararlas con la realidad para, en su caso, implementar los procedimientos para su conciliación. Debe, al final, disponer de una descripción clara de la finca. Además, deberá conciliar la descripción con Catastro y subsanar el Registro inexacto.

En sexto lugar, no necesariamente habrá un segundo expositivo destinado a la adecuación de la finca para que sea el solar. En algunas ocasiones, se precisarán cesiones de viales, agregaciones, agrupaciones, segregaciones o divisiones e, incluso, reparcelaciones. En otras, bastará con algún procedimiento relativo a la misma finca.

En séptimo lugar, procederá detenerse en el estudio de los requisitos de cada tipo de escritura.

De forma telegráfica, con independencia de la vía elegida, como requisitos comunes: (1) siempre se va a plantear la necesidad de georreferenciar el edificio, si bien se discutirá si debe georreferenciarse solo en la obra terminada o también en la en construcción, así como se discutirá si la georreferenciación del edificio exige siempre o no la de la total finca en que el edificio se ubica; (2) si es un edificio residencial y de menos de diez años, normalmente se precisará el seguro decenal; y (3), finalmente, deberán efectuarse manifestaciones sobre la situación medioambiental, cuya utilidad es cuestionable.

En las obras declaradas por la vía del 28.1 LS se precisará la licencia de obra (o la mera autorización si es en construcción y atendemos a la Orden ECM/599/2025), el certificado de técnico (descriptivo o de final de obra), el libro del edificio, el certificado de eficiencia energética y la licencia de primera ocupación o la declaración responsable.

En las obras declaradas por la vía del 28.4 LS normalmente se acudirá a un certificado de técnico acreditativo de su antigüedad.

Cada requisito merece y exige un estudio separado.

Podrán analizarse después casos concretos donde las reglas obtenidas son de aplicación. Junto con la declaración de obra nueva propiamente dicha, nos encontraremos que puede constar en construcción o terminada; declarar la terminación de la previamente declarada en construcción; suponer una ampliación horizontal o vertical de otra preexistente o su rehabilitación; implicar cambios de uso totales o parciales; referirse a actuaciones sobre edificios; etc.

En último lugar, no se podrá olvidar que la escritura devenga unos impuestos a satisfacer y que se destina a su constancia registral y catastral, lo que comporta unas gestiones y efectos de la misma escritura y de su publicidad.

Llegados a ese punto, quizá podamos responder a la cuestión esencial que este estudio plantea. ¿Cómo hemos convertido uno de los documentos notariales más sencillos en uno de los más complicados? ¿Son eficientes las normas y reformas en esta materia? ¿Compensa la complejidad? ¿Se han cometido errores de enfoque que deben ser revertidos? En ese punto, quizá seamos capaces de redactar el epílogo y, si la diosa Fortuna nos acompaña, un prólogo (o confiar que alguien se apiade de nosotros y nos lo redacte).

Comencé la tesis pensando en una tesis por recopilación de artículos. Cada apartado del Plan expositivo omnicomprensivo antes esbozado y cuyo estudio he concluido, debería ser objeto de una publicación independiente. La suma de todos ellos formaría la tesis. Tesis que se iría a unas inabarcables tres mil páginas.

3. UNA REVISIÓN DE ESTE PRIMER ENFOQUE

El planteamiento omnicomprensivo colisiona con su publicación por artículos. Los apartados individuales resultaban demasiado extensos para un artículo de revista. Al mismo tiempo, las editoriales prefieren publicar libros con el estudio omnicomprensivo. En esta situación es cierto que tuve el honor de ver publicados cinco apartados o reflexiones breves derivadas de la tesis en la revista "El notario del siglo XXI".

Pero en el último trimestre de 2024, cuando creía ver la luz del final de la tesis, porque había acabado el estudio omnicomprensivo (sin perjuicio de que es imposible cerrarlo por la sucesión de resoluciones), contrariamente a lo esperado, la tesis llega a *terra ignota* y las dudas se apoderan de quien esto escribe provocándome reflexiones de todo tipo.

En alguno de los artículos citados mencionaba la necesidad (y frustración en parte) de intentar generar algoritmos que ayudasen en la redacción de la escritura. Nació un proyecto: *"Myco Legaltech"*. Mediante un sistema sencillo de preguntas y respuestas resuelve los textos a incluir en una escritura para solucionar la conciliación de la descripción literaria con la catastral, su ajuste a la realidad y las solicitudes de coordinación del Registro con el Catastro. Ya que estaba en ello (el maldito *"ya que"*), complementé la aplicación con el control de los requisitos previos a solicitar en las escrituras (y de nuevo *"ya que"* estaba en ello, puse el de todo tipo de escrituras o actas) y sus trámites postfirma (de nuevo, de todo tipo).

La lectura de los artículos motivó que el responsable de Catastro de una Comunidad Autónoma se pusiera en contacto conmigo señalando su discrepancia con algunas soluciones de la DGSJFP por no corresponderse con el texto de la Ley (en especial, en sede de inmatriculación).

En ese momento llevaba ya acumuladas unas 2.500 páginas y manejadas unas 200 referencias entre libros y artículos (hoy es en el mundo digital donde antes llegan las publicaciones). Fácilmente acabaría en tres mil páginas.

La obsesión por intentar mantener actualizadas las materias lleva a la revisión constante de las resoluciones de la DGSJFP. Revisadas las publicadas en julio de 2024 no queda sino concluir que el esfuerzo es casi imposible[3].

[3] Si las cuentas no fallan, durante el mes de julio de 2024 se habrían publicado en el BOE unas 130 resoluciones de la DGSJFP (creemos que 128,valor que adoptamos para el cálculo). Las resoluciones hoy tienen distinta longitud, pero ha dejado de ser infrecuente que alcancen las 14 páginas del BOE. Podemos suponer que en una página del BOE pueden constar unas 572 palabras. Haciendo una sencilla multiplicación nos encontramos que deberemos leer 1.025.024 palabras. El promedio de lectura de un adulto se encuentra entre 200 y 300 palabras por minuto. Pensemos que, si la cuestión ha llegado a la DG es que alguna complejidad tendrá y la lectura debe ser obligatoriamente comprensiva, estamos en la parte inferior de la horquilla. Necesitamos, dividiendo por 200 palabras, 5.125 minutos. Dividiendo por horas, precisamos más de 85 horas. Si la jornada laboral es de 38 horas, necesitaremos unas dos semanas y una cuarta parte de otra, para estar al día. No computamos lógicamente los tiempos de ficharlas, archivarlas o contrastar sus afirmaciones. Menos los tiempos necesarios para emitir un juicio mínimamente crítico. Eliminadas las 16 resoluciones que versan sobre el Registro Mercantil y las que no inciden en nuestra materia, nos quedan unas 54 relacionadas en mayor o menor medida con la Ley 13/2015. Muchas de gran interés y algunas rompiendo radicalmente con la doctrina anterior de la misma DG.

En ese momento la directora de la tesis, Judith Solé propone algunas modificaciones del trabajo realizado. La extensión de la tesis es desmesurada para su lectura y estudio por el Tribunal. Podría haber acotado el objeto solo con la primera parte del estudio. Es necesario homogeneizar la estructura por capítulos. Dado el tiempo dedicado, los criterios de redacción han ido variando y la tesis pierde hilo conductor. Materias que pueden parecerme relevantes (formularios de utilidad notarial), tal vez no lo son a nivel de la tesis.

Al mismo tiempo, por desgracia, la cruda realidad nos obliga a una reflexión. La DANA de 29 de octubre de 2024 ha traído la desolación y la muerte a Valencia. Cuando la indignación deje paso a la reflexión sin duda que se plantearán los problemas profundos subyacentes. En esta línea, en nuestros estudios ya habíamos dedicado a "La complejidad de la determinación de la Legislación aplicable" el primer capítulo. El drama de la dispersión normativa y competencial no perjudica solo al jurista, sino en la toma de decisiones. Ya habíamos llamado a otro capítulo "Debe hablarse del suelo", porque se declaran las obras dando por sentado que los controles previos han funcionado (y esta afirmación hoy debería revisarse a la vista de los problemas de la construcción en zonas inundables). Y en otros capítulos criticábamos las "declaraciones de obra emboscadas" que al acceder al Registro dentro de otros instrumentos (por ejemplo, la mera inmatriculación o la modificación de superficie del suelo), incluso a veces mediante vías a nuestro juicio espurias (el procedimiento del art. 199 LH jamás diseñado para ello), no garantizan adecuadamente el control necesario. Es más, planteábamos en algunos apartados la necesidad de anticipar al momento de la verdad, el otorgamiento de la escritura, todos los controles, porque diferir el control a un momento ulterior no aporta seguridad y, si la aporta, nunca es seguridad jurídica preventiva. P.e. si en lo sucesivo se decidiera la necesidad de un control de zonas inundables antes de declarar una obra, debería disponerse antes de la escritura, nunca después. Su obtención debería ser inmediata y gratuita (p.e. el Catastro podría cumplir esta función).

Debía reflexionar. Recordé que se atribuye a Mark Twain la frase *"Si quieres que hable durante una hora estoy listo hoy. Si quieres que hable durante unos minutos necesitaré unas semanas para prepararme"*. De seguir ahora este enfoque se trataría ahora de sintetizar en menos de 400 folios lo que pretendían ser 3.000, misión a todas luces imposible.

4. UN SEGUNDO ENFOQUE IGUALMENTE FALLIDO

Como quiera que el estudio de todos los apartados estaba completado, pensé que, ante las dificultades del primer enfoque, era necesario un enfoque -el segundo- distinto. Llegué a pensar que lo ideal sería proceder de la siguiente forma:

1º Partir de lo realizado, pero sintetizando lo necesario. Dejando lo redactado como "materiales de extensión", adicionales a la tesis, pero no formando parte de la misma. Serían como su soporte.

2º Reconducir a otros materiales adicionales, formularios, material de apoyo visual de cambios normativos, comentarios y gráficos.

3º Reducir a su mínima expresión en el texto los aspectos fiscales. De nuevo con remisión a materiales adicionales.

La idea es que el texto sea "asumible" por el lector. Y si desea profundizar, pueda bucear en los estudios y los análisis que nos llevan a las conclusiones.

Reflexionando sobre esta solución aparece un peligro de superficialidad. Una tesis pretende profundizar en algo. Esta solución parecería un estudio superficial de todas las materias con afirmaciones cuya fundamentación quedaría fuera de la propia tesis.

5. UN TERCER ENFOQUE

De los dos fracasos anteriores surge el tercer enfoque que esperábamos que fuese el definitivo.

Optamos por mantener la estructura de la obra total, pero extractar los apartados más sencillos y generales, pero suficientes para justificar la tesis de la obra.

De esta forma se podrá visualizar dónde se encuadra cada apartado y, al mismo tiempo, profundizar solo en tales apartados. Con este sistema, si la extensión sigue siendo desmesurada, bastará renunciar a alguno de los apartados.

Los apartados seleccionados son los siguientes.

Por su carácter introductorio:

1. La complejidad de la legislación aplicable. Nos muestra las dificultades por razón de la aplicación territorial y temporal de las normas, con criterios de la DG susceptibles de debate, y por el tratamiento como normas de lo que no son sino instrucciones internas.
2. El concepto. Nos muestra las distintas perspectivas sobre el concepto y apuntan a una extensión inadecuada del mismo en los últimos años.
3. La naturaleza jurídica. Nos muestra que el debate sobre la naturaleza jurídica encubre intereses no confesados y ajenos al ámbito jurídico.

Por su carácter general en toda escritura de obra:

4. La georreferenciación de la porción de suelo ocupado por la edificación. Se trata de un requisito introducido por una norma procedimental, el art. 202 LH, cuya utilidad se ha confundido provocando la georreferenciación de las fincas en innumerables casos, olvidando que los efectos son totalmente dispares.
5. El seguro decenal. Este requisito y su exigencia o no debería corresponder a los técnicos y a los Ayuntamientos, adoptando la DG una posición contradictoria en que así parece afirmarlo, pero atribuyendo a notarios y registradores una competencia (¿y responsabilidad?) que permite enmendar la plana a unos y otros.
6. La declaración de situación medioambiental de no contaminación. Un ejemplo de la inutilidad de declaraciones de parte que acceden al Registro como mera e inútil publicidad noticia donde al final se llega al ridículo de su rechazo por la propia Administración a la que se destinaba la información.

Nos reservaríamos, conforme a este enfoque, incluir o no algunos aspectos.

7. El cambio de uso. Sirve de ejemplo de la expansión del concepto de declaración de obra y de un cambio de criterio de la DG provocando inseguridad jurídica.
8. Los efectos de la declaración de obra.

6. Y EL CUARTO ENFOQUE

Finalmente, tras nueva reflexión, nos hemos limitado a restringir la tesis a los apartados introductorios (legislación aplicable, concepto y naturaleza jurídica) y adicionar los elementos personales como muestra de la incidencia de la exigencia de georreferenciación en la legitimación.

Con ello, la tesis quedaría ceñida a tales aspectos y toda la materia estudiada pasaría a formar un libro objeto de publicación separada.

La ineficiencia de la situación actual se entenderá mejor con una lectura conjunta de la tesis y de los materiales de desarrollo de los requisitos de la declaración de obra nueva, pero es necesario acotar la parte destinada a la tesis.

7. LEITMOTIV

Sea cual sea el enfoque de la publicación, quizá debería mutar el título de la presentación que se enuncia como *"La declaración de obra nueva: cómo conseguir la ineficiencia"*, frente al título general de la tesis (*"Declaración de obra nueva – Revisión crítica y causas de ineficiencia, Parte General*). Mutación que reconoce la necesidad de acotar el ámbito de la tesis, aunque se pretenda publicar de forma casi inmediata el resto de los estudios.

El *leitmotiv* que se repite en esta obra podría resumirse con la siguiente frase: la regulación actual de la declaración de obra nueva es siempre efectiva; solo a veces, eficaz; y casi nunca eficiente.

La regulación es efectiva, porque al dirigirse a notarios y, mediatamente, a registradores, unos y otros exigirán el cumplimiento de la norma y esta será efectiva (p.e. no se firmará una declaración de obra por la vía del art. 28.1 LS sin su licencia).

La regulación es a veces eficaz, porque a veces logra el efecto que se desea (p.e. si se desea la correspondencia de la declaración literaria con la realidad, el certificado en tal sentido del técnico autor del proyecto de la obra con la responsabilidad que conlleva puede funcionar bien), pero otras no (p.e. la declaración de un heredero sobre si en el suelo se realizaron por antepasados ignotos actividades que hoy podrían encuadrarse en el enorme listado de las contaminantes probablemente solo genere una declaración formalista sin conocimiento real). También podría incluirse aquí el uso del Registro para fines que le deberían ser ajenos como la mera "publicidad noticia" sin efectos jurídicos.

La regulación casi nunca es eficiente, porque el coste que están suponiendo los nuevos procedimientos registrales no compensa sus supuestas ventajas (p.e. no es infrecuente que el topógrafo acabe "amoldándose" a las exigencias del Registro para evitar más demoras) y, probablemente, contrariamente a lo que se ha dicho, ha incrementado la litigiosidad entre vecinos.

Se ha buscado un cierto tono que suscite la reflexión crítica sobre afirmaciones que encontramos en el BOE como incontestadas.

Es de sobra conocido que Oscar Wilde dijo que *"Hay solamente una cosa en el mundo peor a que hablen de ti, y es que no hablen de ti"*. Frase que, a través de Ivy Lee suele llegarnos como *"Lo importante es que hablen de ti, aunque sea mal"*. Algo así se pretende con la tesis.

En la dialéctica de Hegel "afirmación", "negación" y "negación de la negación" conforman una tríada (porque se trata de tres momentos) dialéctica. Se suele hablar (aunque Hegel no usara tales expresiones) de "tesis", "antítesis" y "síntesis". Si una tesis no provoca reacciones, mal habrá una antítesis y menos una síntesis.

El Derecho como Ciencia Social exige contraponer las normas a sus efectos. También es posible que esta Tesis sea en realidad la Antítesis de la doctrina dominante. En cuyo caso, bastaría que alguien formulara una síntesis práctica y adecuada a los tiempos que corren.

CAPÍTULO I.
EL CONCEPTO
DE LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA
Y SU NATURALEZA JURÍDICA

(A) CONCEPTO DE LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA

INTRODUCCIÓN

La legislación da por sobreentendido el concepto de declaración de obra en el ámbito notarial y registral.

La legislación sustantiva sería el art. 28 LS que será objeto de estudio detallado.

En la legislación adjetiva aparecen menciones dispersas y un artículo aislado. Las normas dispersas surgen con motivo del crédito refaccionario (arts. 42, 60 y ss LH); de la hipoteca de concesiones administrativas (107); extensión de la hipoteca (110 y 112); subsistencia de asientos posteriores a la ejecución (134); inscripciones mediante certificación administrativa (art. 206), etc. Y el artículo aislado sería el art. 202 LH que mezcla el concepto con plantaciones e instalaciones y se aprovecha para introducir las exigencias de georreferenciación y del libro del edificio. Y el art. 308 LH manteniendo esa mezcolanza solo trata de los títulos donde puede declararse.

No existe un concepto de "obra" unitario en toda la normativa. Así, el art 202 LH incluye las "removibles" y el art. 3 de la LITP considera inmuebles incluso las instalaciones, aunque sean transportables. La legislación urbanística de cada Comunidad las considera con distintos requisitos.

Esta situación da lugar a dos problemas. Por un lado, se pierde el foco en el concepto de "declaración". Por otro, no queda claro si cualquier actuación sobre un inmueble es una obra o no que exija declaración.

La cuestión puede parecer baladí, pero la ampliación del concepto "obra" a supuestos que antes no se trataban como tal tiene consecuencias jurídicas y fiscales.

Por ejemplo, tradicionalmente, el cambio de uso o la mera segregación de un local ya construido o su agregación, se trataban como tales, no se enmarcaban en el concepto de "obra". Enmarcarlos en el concepto de obra implica consecuencias en cuanto a las exigencias sustantivas y fiscales. En ocasiones se confunden dos aspectos: una cuestión es que por analogía se utilice el sistema del art. 28 para poder realizar actuaciones sobre inmuebles, utilizando la analogía por medio de licencia o prescripción; y otra distinta es que sean técnicamente obras.

Bajo esta nimia cuestión se produce en 2024 un cambio importantísimo. Si las adecuaciones de locales, el cambio de uso o la mera segregación o división, presuponen una "obra", la DG las someterá al régimen del art. 28 LS. Como la Ley del Suelo estatal exige Licencia, la competencia urbanística sobre estas materias que admita la declaración responsable (en línea con la Directiva, al menos para los cambios de actividad) acabará siendo inaplicada. La DG, como veremos, acaba dando o quitando competencias al Estado o a las CCAA. No estamos convencidos de que sea su función.

Finalmente, surge el problema de si toda obra exige una declaración o cabe la obra sin declaración. Cuestión en la que, de nuevo, se plantea una modificación de competencias por la DG sin ser consciente quizá de lo grave de la solución adoptada.

1. ¿POR QUÉ EL DIABLO ESTÁ EN LOS DETALLES EN EL CONCEPTO DE LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA?

En realidad, pasan los siglos y la mente humana cambia poco. Todos conocemos la parábola de los seis sabios ciegos y el elefante. Sin desconocer que existen numerosas versiones[4], podemos resumirla diciendo que según la parte que cada sabio ciego palpaba del elefante este era confundido con una pared, una lanza, una serpiente, un árbol o palmera, un abanico o una cuerda. Si deseamos ser benévolos diremos que todos acertaban en parte, pero que erraban en la visión de conjunto.

En la época actual estos mismos fenómenos se han explicado en términos más científicos. Sobre los sesgos del conocimiento tratan los trabajos del premio Nobel Daniel Kahneman[5].

En general, todos caemos en el *"sesgo de confirmación"* que se produce porque, para ahorrar energía, el ser humano se queda con aquello que le encaja con lo que ya sabe y desecha aquello que lo contradice. No es infrecuente que, además, aceptemos acríticamente las afirmaciones de una autoridad.

De la misma manera y trasladando estas ideas podemos afirmar que una "obra nueva" será la construcción para el dueño y el arquitecto y el obrero; un instrumento público para el notario; un asiento registral para el registrador; una base imponible para el Fisco; una alteración del Catastro para el funcionario catastral …

Notarios y registradores tenderán a aceptar acríticamente las afirmaciones de las antes prestigiosas resoluciones de la Dirección General de la que dependen. Olvidarán con ello que hoy esas resoluciones son obra de personas; personas en ocasiones afectadas por sus propios sesgos cognitivos (lo que es admisible porque todo ser humano los padece) y en otras ocasiones, personas convencidas de la utilidad de tales instrumentos (las resoluciones publicadas en el BOE) para imponer una determinada visión del Derecho (lo que es menos admisible cuando obedecen a consignas o influencias ajenas a la Dirección General).

En esta materia, nunca el detalle es baladí. La sucesiva inclusión de afirmaciones más allá de la Ley, de criterios normativos no publicados, de matices sin apoyo legal, son los detalles de los que se vale, permítasenos la expresión, el diablo. Nunca las afirmaciones y contradicciones de las resoluciones obedecen a despistes. Sencillamente, las

[4] Cualquier búsqueda por internet arroja un sinfín de resultados. Por su aspecto relacionado con la investigación, apuntamos a Universidad Veracruzana. (s.f.). *La parábola de los ciegos y el elefante*. Consultable en https://www.uv.mx/apps/bdh/investigacion/documents/0/008PARABOLACIEGOSELEFANTES.pdf

[5] Kahneman, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Debate.

resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública están siendo -en ocasiones- instrumentalizadas. Quien quiera entender, entenderá. Baste con ello.

.

2. Y EN EL PRINCIPIO ERA LA ACCESIÓN, PERO YA NO ES SOLO LA ACCESIÓN Y SE PLANTEA EL ENLACE CON LA NATURALEZA DE LA LICENCIA

Volviendo al objeto de nuestro estudio, la obra nueva, en el Derecho romano se partía del principio de que lo accesorio sigue a lo principal, *accesorium sequiter principale*. Tal principio, aplicado a los suelos y las edificaciones sobre los mismos, se plasmó en la regla *superficies solo cedit*. El dueño del suelo hace suya la construcción realizada sobre el mismo.

En el Código Civil español (en lo sucesivo, CC) se afirma que *"la propiedad de los bienes da derecho por accesión a todo lo que ... o se les une o incorpora … artificialmente"* (art. 353 CC). De este art. 353 CC que mezcla los frutos con la accesión (solución doctrinalmente criticada) a nosotros solo nos interesa la accesión por obra. Más específicamente se refiere a ella el art. 358 al decir que *"Lo edificado, plantado o sembrado en predios ajenos, y las mejoras o reparaciones hechas en ellos, pertenecen al dueño de los mismos con sujeción a lo que se dispone en los artículos siguientes".* Por tanto, en principio, si se construye en un suelo, se presume que lo hace el dueño del suelo (art 359 CC) y, por eso mismo, deviene propietario por el principio de accesión de lo edificado.

No ignora el CC que puede haber edificado otro sujeto e, incluso, generarse una *"accesión invertida"* a la que después nos referiremos.

El derecho de propiedad romano, claramente individualista, se extendía desde el cielo y hasta el infierno, es decir, incluía no solo el suelo, sino todo el vuelo y el subsuelo.

Esta concepción, acogida por el liberalismo, fue contestada ideológicamente. El fruto final (perdone el lector estos resúmenes de siglos en apenas frases) fue el reconocimiento de la función social de la propiedad.

En términos civilistas, la obra nueva reflejaría el fenómeno de la accesión en relación con la propiedad. En términos urbanísticos, ni la propiedad es lo que era ni la accesión funciona de manera absolutamente incondicional.

La evolución legislativa será objeto de estudio específico. Prescindiendo de la subordinación de la propiedad, de la subordinación de la riqueza del país *"a los intereses de la economía nacional"*, principio recogido en la Constitución de 1931, podemos empezar con la Ley del suelo de 1956. El urbanismo deviene función pública y la propiedad solo permite hacer aquello que el Plan debería autorizar en cada tipo de terreno. En este mismo sentido programático, la Ley 19/1975 afirmará que *"la aptitud para edificar la da el Plan"* y se somete al cumplimiento de obligaciones y cargas. Pasando a tener desarrollo normativo, esas ideas se plasman en la Ley 8/1990 que afirmará que las facultades urbanísticas no están ínsitas *ab initio* en la propiedad, sino se produce un fenómeno de *gradual adquisición* de las mismas. La norma es objeto del texto refundido de 1992. Este planteamiento no fue declarado en sí mismo inconstitucional.

Fruto de esta concepción se acuñó el concepto de *"propiedad desagregada"*. Suele decirse que el primero en usa la expresión fue García Bellido[6]. En 1993[7] decía: *"La llamada "función social de la propiedad" ha de entenderse como un binomio, en el que el contenido económico agregado con la facultad de edificar no es elemento inherente al contenido esencial del derecho de propiedad, discriminando la presunta unidad ideológica del derecho de propiedad del suelo compuesto por el derecho a poseerlo y el derecho a transformarlo en libre concurrencia empresarial".*

Y, posteriormente, se acuña el término:

"En una palabra: hay que intentar implantar la definitiva escisión desagregadora, no ya la simple disociación funcional, de los tradicionales componentes de derecho de propiedad, diferenciando la propiedad dominical del suelo de la propiedad de derecho de edificación, es decir configurar la "propiedad desagregada", como última fase de la "función social de la propiedad empresa".

Entre la Ley de 1975 y la Ley 8/1990, se promulga la Constitución española de 1978, Su art. 33 señala que *"la función social de estos derechos* (la propiedad privada y la herencia) *delimitará su contenido"*, aunque se debe respetar su contenido esencial. Esta función social suele decirse que *"no limita, sino que delimita"* el contenido de la propiedad.

La STC 61/1997 impacta sobre esta normativa, sobre todo por razones competenciales. No se consideró constitucional la fijación de un porcentaje fijo para el aprovechamiento susceptible de apropiación ni ciertas técnicas urbanísticas. Desde dicha sentencia se delimita lo que el Estado puede hacer y lo que corresponde a las Comunidades Autónomas, en función de su respectiva competencia.

Menos radical que la Ley de 1990 y su texto refundido de 1992, se mostró la Ley 1998, admitiendo que las facultades urbanísticas se integran en la propiedad; no es el contenido de las mismas, sino su ejercicio el que se condiciona al cumplimiento de los deberes legales.

[6] García-Bellido García de Diego, J. (1994). Configuración de la "propiedad desagregada": dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 28(138), 83-170.

[7] García-Bellido García de Diego, J. (1993). La liberalización efectiva del mercado del suelo: escisión del derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada. *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, (95-96), 175–198. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3292933&orden=0&info=link

Texto Refundido de 1992	Ley del suelo de 1998
Artículo 37. Adquisición del derecho a la edificación. 1. El derecho a la edificación se adquiere por la conclusión de las obras al amparo de licencia no caducada y conforme con la ordenación urbanística.	Artículo 13. Derechos de los propietarios de suelo urbano. Los propietarios de suelo urbano tienen el derecho a completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares y a edificar éstos en las condiciones que en cada caso establezca la legislación urbanística y el planeamiento.
El art. 37.2 regula la escritura de obra nueva.	El art. 22 regula la escritura de obra nueva

Vemos pues que el problema de la patrimonialización de la obra que en 1992 parecía proceder solo tras la adquisición gradual de facultades, en 1998 vuelve a ser una cuestión civil, sin perjuicio de la obligación de cumplir las condiciones que marque la legislación y el planeamiento.
Recordemos que las CCAA desarrollan sus leyes sobre la materia desde esta concepción.

En la ley de 2007 y hoy en la Ley del suelo de 2015 se diferencian los estatutos del ciudadano, del propietario y del promotor. La Ley de 2015 los califica como círculos concéntricos, sin serlo (pues no todo propietario decide ser promotor). Interesa destacar que el derecho a urbanizar no necesariamente corresponderá al propietario, sino al promotor de la actuación urbanística (aunque la norma autonómica puede conferirle prioridad al propietario).

TR Ley del suelo 2008	TR Ley del suelo 2015
Artículo 7. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo. 1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. 2. La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización	Artículo 11. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo. 1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. 2. La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización

efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.	efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Esta clásica discusión sobre el alcance de la propiedad y a quién corresponde el *ius aedificandi* en función de la normativa hoy parece decantada en los términos más equilibrados antes expuestos.

El problema lo podemos enfocar desde otra óptica. El debate sobre si la facultad de edificar corresponde a la propiedad o no, debería ir ligado a la naturaleza jurídica de la licencia. Si la propiedad no contiene el derecho a edificar, la licencia de obra debería ser constitutiva; si la propiedad sí contiene dicho el *ius aedificandi*, la licencia de obra sería declarativa.

En nuestra opinión el debate sobre esta materia surgió desde la LS 1956, pero alcanza el carácter de discusión normativa con la Ley 8/1990 y el TR de 1992 y se aclara en parte con la STC 61/1997. Como apunta Ricardo Santos[8], si -como señalan García De Enterría y Parejo Alfonso (en 1981)- la ordenación urbanística es una función pública; si la edificación culmina la ejecución de la misma; el *ius aedificandi* se debería independizar de la propiedad, ya no estaría en su contenido previo y sería *"el resultado de una atribución positiva al mismo de la ordenación urbanística"*. Podemos decir que, si el derecho a edificar no está ínsito en la propiedad, debe venir de otra fuente. Pero los mismos autores aclaran que no se produce esta independización, sino *"la configuración y delimitación pública de una de sus facultades tradicionales"*, léase que se delimita una facultad tradicional de la propiedad. Es curioso, como apunta Ricardo Santos, que las dos afirmaciones son radicalmente contrarias: o el *ius adeficandi* es un derecho independiente o una facultad del dominio.

Expresado de una manera radical: o el dominio tiene atribuido un cierto aprovechamiento o ninguno. Para la primera tesis, la licencia se refiere al *"aprovechamiento inherente a la titularidad dominical"* (p.e. Tomás Fernández Rodríguez). Para la segunda tesis, el derecho a edificar no forma parte en cuantía alguna de la propiedad, por eso se puede adquirir por el empresario-urbanizador (el promotor) y la licencia es constitutiva.

El derecho de propiedad del suelo comprende (*vide* el art. 12.1 LS 2015) la facultad *"de explotación"*. Si enmarcamos este artículo en la primera tesis, la licencia solo implicaría el control de un derecho preexistente ya en el patrimonio de quien pretende su ejercicio, no su concesión.

Quizá sin acabar de entender que cada orientación conduce a una consecuencia distinta, las leyes recopilan preceptos anteriores que suponen una versión distinta (p.e.

[8] Santos Díez, R., Castelao Rodríguez, J., & Criado Sánchez, A. J. (2020). *Derecho urbanístico: manual para juristas y técnicos* (9ª ed.). Wolters Kluwer, pp. 955-956, párr. 5-14.

hemos visto que el art. 12.1 LS 2015 admitiendo la facultad de explotación parece amparar la primera tesis -una forma de explotar sería edificar-, pero la segunda tesis podría ampararse en el art 11.2 de la misma norma: *"La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística"*).

Como decíamos, quizá la STC 61/1997 nos permite adoptar una posición clara cuando en su Fundamento Jurídico 34 trata la naturaleza de la licencia y afirma:

> *"Hemos de situar la actividad edificatoria, en cuanto actividad final a la que han de incorporarse los propietarios de suelo tras la correspondiente urbanización en el contexto del sistema que el legislador estatal ha diseñado como estatuto básico de la propiedad urbana, desde su competencia ex art. 149.1.1.° C.E. En tal sentido, el acto de edificación implica la materialización sobre un determinado terreno -solar- del aprovechamiento urbanístico patrimonializado por el titular dominical de aquel, de tal manera que el acto autorizatorio de la licencia municipal no es sino el modo de control o intervención administrativa para fiscalizar si se ha producido la adquisición de dicha concreta facultad urbanística, cual es el 'derecho a edificar', cumpliendo así la licencia no solo la finalidad de comprobar si la edificación proyectada se ajusta al Plan y a la legislación urbanística, sino también, como prescribe el art. 242.4. para las actuaciones asistemáticas, si el aprovechamiento proyectado se ajusta al susceptible de apropiación".*

Por supuesto, la edificabilidad dependerá de la aptitud del suelo para ello. Por ello, concluye Ricardo Santos que *"en definitiva, el derecho a edificar es, en suelo urbano, solamente una más de las facultades integrantes de la propiedad del suelo y, probablemente, la más característica de este tipo de propiedad que puede denominarse de vocación urbana".*

Vemos pues cómo puede entenderse zanjada la polémica sobre la "propiedad desagregada" desde la perspectiva administrativa.

Creemos que esta digresión sobre la licencia, lejos de distraernos del objeto de nuestro estudio, nos permite entender la importancia de las concepciones legislativas en la materia y la revolución que supuso el TR de 1992 (siguiendo la LS 8/1990) y cómo queda la situación actual.

Desde una óptica más civilista siempre hemos pensado que en este debate los administrativistas deberían fijar su atención no en el supuesto típico (construcción con licencia), sino en el atípico (construcción sin licencia o con extralimitación). En nuestra modesta opinión y como aportación al debate, creemos que, si el ordenamiento admite que el propietario puede conservar la propiedad del edificio realizado sin licencia, es evidente que la fuente del derecho no es una licencia constitutiva, sino que existe una facultad del dominio que se puede desarrollar con licencia declarativa e, incluso, en ocasiones, sin ella.

Cuestión distinta es que la legislación pueda otorgar prioridad al propietario para urbanizar y también atribuir cierto aprovechamiento al urbanizador no propietario. Pero como condición esencial y mínima del derecho, debe reconocer al propietario que tiene entre sus facultades el derecho a edificar.

La DG se decanta por una determinada concepción de la propiedad cuando afirma que las licencias no crean derechos, son meramente declarativas y se limitan a levantar obstáculos, para el ejercicio de derechos preexistentes. Así, por ejemplo, en la Resolución DGSJFP de 10 de diciembre de 2020 cuando dice (FD 2): *"Es doctrina de esta Dirección General de Registros y del Notariado (vid. Resoluciones de 31 de octubre de 2019 y 5 de febrero de 2020) que «es pacífico, doctrinal y jurisprudencialmente, que la urbanística es, como toda licencia, un acto de autorización, si bien limitada a las de edificación, uso del suelo, y del subsuelo. La finalidad de este tipo de licencias es verificar si la actividad proyectada es conforme con la ordenación urbanística aplicable, representando, en este sentido, una técnica de control de la legalidad urbanística, que suprime el obstáculo para el ejercicio de derechos preexistentes y no los crea, pues es meramente declarativa de tales derechos del solicitante, ya atribuidos por el ordenamiento urbanístico y el Derecho civil. Por ello, el rasgo esencial de estas licencias viene caracterizado por su naturaleza reglada, de manera que el otorgamiento de la licencia, o bien su denegación, sólo tiene en cuenta una variable: la conformidad o no del acto proyectado con la normativa aplicable al caso, esto es, la ley y los planes urbanísticos. Acorde con su naturaleza reglada, no resulta admisible la imposición de condiciones ajenas al parámetro de referencia de la actuación administrativa. En cambio, sí que es perfectamente posible sujetar las licencias a «conditio iuris», esto es, a los requisitos urbanísticos legalmente exigidos -vid. artículo 16.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2002-, cuya constancia registral está expresamente prevista -artículos 51 de la Ley de Suelo y 74 del Real Decreto 1093/1997-, en principio, bajo un régimen de publicidad noticia. Sin que quepa confundir tales determinaciones urbanísticas con otro tipo de obligaciones asociadas, como la tasa de licencia, que es una obligación tributaria, ni someter su eficacia a condiciones «stricto sensu» …".*

Creemos que en el estrecho marco de este estudio ni cabe profundizar más ni corresponde un desarrollo mayor sobre el concepto de la propiedad o de la accesión. Solo intentamos definir la declaración de obra nueva, por lo que admitiendo la delimitación de la propiedad por su función social y sin desconocer las limitaciones de las leyes, volvemos al objeto de nuestro estudio.

3. LA DOCTRINA TRADICIONAL. LO QUE SE ENSEÑA

Como decíamos, la declaración de obra nueva se vincula tradicionalmente con el principio sustantivo de la accesión. Y deberíamos aceptar también que la misma denominación de *"declaración"* no hace referencia al efecto constructivo ni a los trámites posteriores a la declaración, sino a esa misma "declaración" o, si se prefiere, manifestación formal de la existencia de esa construcción y de su configuración.

En este sentido, la doctrina tradicionalmente parte del concepto de 'declaración de obra nueva' facilitado por Roca [*"La manifestación del propietario o de todos los copropietarios de una finca inmatriculada en el Registro, consignada en escritura pública u otro título inscribible, en la que se hace constar el hecho de haberse comenzado o concluido en la finca: nuevas plantaciones, edificios, mejoras o, bien, otras obras nuevas análogas"*][9].

También es frecuente afirmar que es *"aquel acto formal por cuya virtud el titular de una finca registral manifiesta estar construyendo, o haber construido, un edificio, con expresión de sus circunstancias descriptivas. La declaración de obra nueva puede referirse también a pozos, instalaciones de riego, desagüe, saneamiento, nuevas plantaciones o modificación de las existentes"*[10].

Esta doctrina tradicional no duda que el instrumento adecuado para la declaración de obra (en construcción o terminada y -en este caso- conforme a la legalidad o por prescripción de la acción urbanística que implique su demolición[11]) es la escritura; sin embargo, cuando la obra se declara en construcción, la doctrina tradicional no encuentra problema alguno en admitir que el documento oportuno para acreditar su terminación es la mera acta notarial y que la legitimación es la del RD 1093/1997.

---

[9] Rodríguez Otero, L. (2016). *Elementos de derecho hipotecario* (5.ª ed.). Wolters Kluwer.
En la obra de Rodríguez Otero se facilita exactamente esa definición atribuyéndola a Roca sin citar la edición. En el mismo sentido se enseña el concepto a quienes preparan la oposición a notarías. Vid. Tema 16, pp. 283-294.

[10] Así se enseña a quienes preparan la oposición a registros. *Tema 21. Hipotecario Registros. Obra nueva*. Notarios y Registradores. Recuperado el 10 de julio de 2022, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oposiciones/temas/tema-21-hipotecario-registros/#:~:text=La%20declaraci%C3%B3n%20de%20obra%20nueva,expresi%C3%B3n%20de%20sus%20circunstancias%20descriptivas

[11] La obra que se declara por prescripción de la acción urbanística que implique su demolición (mal llamada obra nueva 'antigua') es siempre una obra terminada.

4. LA NECESIDAD DE REVISIÓN DEL CONCEPTO TRAS LA LEY 13/2015

En 2018[12], ya consideramos que tras la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (*en lo sucesivo Ley 13/2015)*, era necesaria la revisión del concepto. Al efecto, realizamos un juicio crítico sobre estas definiciones que nos vemos obligados a reiterar.

5. LA DOCTRINA INMOVILISTA POSTERIOR A LA LEY 13/2015, DE 24 DE JUNIO. INCONGRUENCIAS

Reiteración hoy de nuevo necesaria porque en la actualidad, algunos autores siguen manteniendo definiciones parecidas a las anteriores a la Ley 13/2015, sin cuestionarse el impacto de la misma.

Sirva de ejemplo la definición facilitada por Oliva Izquierdo[13] para quien *"podemos definir la declaración de obra nueva como aquel acto jurídico de riguroso dominio, realizado por el titular o por todos los titulares bien del pleno dominio de una finca o bien de un derecho real sobre la misma que comprenda facultades suficientes que le habiliten a ello por su naturaleza o configuración, consistente en constatar y describir, en un título público, la existencia de una construcción, mejora, plantación o instalación fija o removible en el suelo, vuelo o subsuelo de dicha finca, a los efectos de lograr su acceso al Registro de la Propiedad en cumplimiento de los requisitos legales urbanísticos que, según su clase, sean precisos"*.

Oliva mejora definiciones anteriores, al incorporar la idea del "acto de riguroso dominio", constatando que no necesariamente ejecuta dicha manifestación el propietario, el titular del dominio, pues puede tratarse de una facultad conferida a titulares de derechos reales. Mejora también otras definiciones porque no habla de finca registral ni inmatriculada. Sin embargo, dado que intenta sistematizar y salvar siempre la opinión de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública[14], se ve obligado a silenciar en la

[12] Micó Giner, J. (2018). *Declaración de obra nueva*. Tirant lo Blanch.

[13] Oliva Izquierdo, A. M. (2022). *Las declaraciones de obra nueva y el registro de la propiedad: Legislación estatal y autonómica desde una perspectiva de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública*. Basconfer, p. 43. A nuestro juicio se trata de una obra muy meritoria en cuanto recopila doctrina de la Dirección General de Fe Pública y Seguridad Jurídica. Su objeto (recopilación de la doctrina de la DG) lo cumple perfectamente, no emitiendo juicios críticos sobre la misma.

[14] La Dirección General de Registros y del Notariado fue suprimida por el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Se creó en virtud de la misma norma la Dirección General de Seguridad Jurídica y

definición los vaivenes de esta p.e. respecto de la necesidad o no de unanimidad de los copropietarios cuando la obra se declara sobre un solar en propiedad *pro indivisa*[15] y la diferencia que parece mantenerse respecto de esa exigencia de unanimidad en función de si se trata de la declaración de obra o de su terminación. Nos gusta de la definición de Oliva que aporte una naturaleza jurídica, una referencia a elementos personales, reales y formales, así como los -a su juicio- efectos.

En el mismo sentido de no revisar la definición antigua, Ignacio Martínez-Gil, recoge una definición prácticamente similar a la atribuida por Lino Rodríguez Otero a Roca: [*"Una manifestación del propietario de una finca inscrita, realizada en escritura u otro título inscribible, en el que se hace constar el hecho de haber concluido o comenzado la construcción de edificios o mejoras (si es urbana) o nuevas plantaciones (si es rústica)"*][16]. Es cierto que el carácter divulgativo de la obra de Martínez-Gil y su limitada extensión no admite mayor profundización y que el propio autor en el desarrollo del texto cuestiona alguno de los aspectos de dicha definición que nosotros también criticamos en su día y criticaremos en este estudio. Como apunte crítico adicional a esta definición, digamos que parecería excluir la posibilidad de declarar en suelo rústico cualquier tipo de edificación lo que no sería del todo adecuado.

Fe Pública. En el texto se usará la expresión DGRN o DGSEJFP, según procede; cuando se use DG se entenderá referida a dicha Dirección General si bien con la denominación que le corresponda en función de la fecha. Vid. https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-1246

[15] P.e. la DGRN en su Rs de 19 de diciembre de 1917 admitía la declaración de obra por un solo comunero, posición que ratifica en la Resolución de 19 de febrero de 1995, pero que rechaza (exigiendo la unanimidad de todos los comuneros) en las de 20 y 21 de febrero de 1969 y 29 de marzo de 2017. Resoluciones que conoce y cita el propio Oliva.

[16] Martínez-Gil, I. (2021). *Memento práctico Francis Lefebvre: hipotecario: 2021-2022*. Lefebvre El Derecho.

6. REVISIÓN CRÍTICA DEL CONCEPTO A LA LUZ DE LA LEY 13/2015

Ni la doctrina tradicional (por ser anterior a la Ley 13/2015) ni la actual (por realizar cierto seguidismo acrítico de la doctrina de la Dirección General[17]) se cuestionan el innegable impacto de la reforma de las Leyes del Catastro e Hipotecaria y su interpretación por dicha Dirección General en el concepto, la naturaleza jurídica, la legitimación y el título formal adecuados para la declaración de obra nueva. En efecto, nada dice la doctrina sobre las innegables incongruencias en que incurre la Dirección General al mantener

[17] Cuando decimos "doctrina de la Dirección General" nos referimos a las resoluciones de los recursos gubernativos de esta que están emanadas de autores desconocidos que pueden acertar más o menos. En efecto, este procedimiento no permite conocer el "instructor" del expediente ni el "ponente" que formula la propuesta de resolución ni si se somete a alguna votación o ninguna. Cuando se solicita el contenido completo del expediente no se obtiene jamás y cuando se solicita el responsable de la resolución se contesta… que la única responsable es la Directora General. Así en la Resolución de 24 de mayo de 2022, el notario recurrente (Vicente Martorell) solicita que se le informe *"quién fue el funcionario, adscrito o asimilado que tramitó el expediente y elevó la propuesta"* que dio lugar a determinada Resolución, citando en su favor el art. 53 LPA que señala el derecho de los interesados a que se identifique la autoridad y el personal bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos. Tras buscar diversa argumentación para rechazar la aplicación, siquiera sea supletoria de la LPA (posición ciertamente sorprendente porque, como veremos en otros apartados, la DG no duda en aplicarla cuando interesa a la posición de algunas calificaciones registrales), se limita a comunicar únicamente que *"la autoridad bajo cuya responsabilidad se tramita el expediente… no es sino la Directora General"*. Solución carente de toda lógica, porque si no es aplicable la LPA no habría obligación ni siquiera de informar de la autoridad; y si lo es, debería informar la autoridad y el funcionario. Dado que las resoluciones con frecuencia cambian de criterio, son contradictorias, generan inseguridad… flaco favor se hace imputando al Director o Directora General lo que no son sino opiniones jurídicas mejor o peor fundadas de los anónimos autores de la resoluciones. Juzgue el particular, en una sentencia del Tribunal Supremo se conoce al Ponente y a los emisores de votos particulares; en una resolución administrativa a la autoridad y al funcionario; en una resolución de la DGSJyFP … se le pretende imputar toda la responsabilidad únicamente a quien ostente el cargo de Director General y hurtar al interesado quién y en virtud de qué delegación ha resuelto en realidad el expediente.
Según parece el argumento sería el de la *Sala Primera, sentencia 959/2011, de 10 de febrero.* En este momento no la hemos conseguido localizar. La de 18 de mayo de 2011 sí la localizamos y en ella se cita otra sentencia de 3 de enero de 2011.
¿Dice el Tribunal Supremo lo mismo que el autor de la resolución de la DG (que, obviamente, no es la Directora General por más que quiera ocultarse detrás de ella)?
La sentencia dice, relativa a los efectos del silencio y plazos: *"La aplicación supletoria de las normas de procedimiento administrativo al ámbito de la calificación registral no puede aceptarse con carácter general ni de manera abstracta … Si no puede partirse de una aplicación automática del régimen administrativo, parece razonable esperar del legislador una remisión específica a los aspectos de dicho régimen que considere aplicables a la función registral, al menos cuando no respondan a los principios generales materiales o de procedimiento propios de todo el ordenamiento …"*. En realidad, creemos que la conclusión es la contraria: si bien quizá no cabe aplicar automáticamente la LPA a las resoluciones de la DG, deberá justificarse que existe regulación propia del procedimiento registral que difiera del administrativo que justifiquen excepciones a los principios generales propios de todo el ordenamiento. ¿Qué mayor principio general que conocer a quién se asigna la resolución de un expediente para conocer si existen causas que deberían determinar su excusa o su incompatibilidad y asegurarse que la asignación se ha realizado de una forma reglada y no a interés o capricho de quien resuelve? Podrá decirse más claro, pero nadie dudará de que la posición de esa resolución es todo lo contrario a un ejercicio de transparencia. El lector que haya recurrido, sin duda sabrá lo que, sin decir, quiero decir. En esta sede no podemos profundizar más.

normas y concepciones como si la Ley 13/2015 y sus propios pronunciamientos nunca se hubieran producido.
Ruego al lector que siga los siguientes razonamientos.

Por un lado, si se acepta que la declaración de la obra nueva exige (como mínimo con motivo del acta de fin de obra) la georreferenciación de la porción de suelo ocupada por la edificación[18]; que, indirectamente, según la Dirección General, esa delimitación de la porción de suelo ocupada por la edificación puede condicionar la del propio suelo de la total finca; que, por ello, podría exigirse, a su vez, la georreferenciación de dicho suelo[19] [aunque nosotros podamos discrepar como plantearemos en lugar oportuno]; que la georreferenciación del suelo si bien es cierto que puede instarla el propietario o los titulares de derechos reales (tanto en el caso del 199 como del 201.1.a LH), no debe reflejarse en el Registro sin la notificación previa y no oposición del dueño; ¿puede seguir defendiéndose sin más la distinta legitimación para la declaración de obra en construcción y para el final de obra? ¿puede defenderse que los titulares de derechos reales declaren las obras, aunque ello exija georreferenciar la finca, sin ninguna cautela respecto los derechos del propietario? ¿Se ha cuestionado la doctrina el impacto de la exigencia de georreferenciación en la legitimación de quien declara la obra o su mera terminación? Y ¿cómo se coordinan las cautelas del 199 LH y 201.1 LH con la "rogación tácita" de georreferenciación que pretende imponer la Dirección General? ¿Puede hoy mantenerse que sea por sí solo el Presidente de la Comunidad de Propietarios quien pueda formalizar el fin de obra y, por tanto, georreferenciar el suelo de la total finca?

Por otro lado, si la declaración de obra acaba exigiendo, según la tesis de la DG, la georreferenciación del suelo [afirmación que debatiremos]; si tal georreferenciación es para la DG[20] *"la inscripción de las coordenadas de los límites de una finca registral no es un simple dato de hecho, sino un pronunciamiento jurídico formal y solemne, que tras los procedimientos, trámites, garantías, alegaciones y calificación registral que procedan en cada caso, proclama y define con plenos efectos jurídicos y bajo la salvaguardia de los tribunales cuál es la delimitación del objeto jurídico sobre el que recae el derecho de propiedad inscrito"*, ¿tendría algún sentido seguir hoy afirmando la naturaleza de mero hecho de la declaración de la obra nueva cuando esta incluye una delimitación del objeto jurídico de la propiedad con efectos jurídicos?

Centrándonos en las dos definiciones aportadas por la doctrina tradicional en el apartado anterior (punto 3) podemos constatar estos aspectos:

Primero.- Ambas definiciones amparan la declaración de obra terminada o en construcción; omiten toda referencia a la terminación de las obras declaradas en construcción y

[18] Esto es correcto y lo dice el art. 202 LH.

[19] Este es el resultado final al que están llevando sucesivas resoluciones de la DG.

[20] Vid. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-18263. En esta Resolución también se afirma que *"Tales coordenadas han de contar con el consentimiento del Presidente de la comunidad de propietarios ya que afectan al contenido de los derechos de cada uno de ellos, aplicando por analogía lo dispuesto en el artículo 47 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio".* Pero la Resolución de la DGSJFP de 6 de marzo de 2020 exige *obiter dicta* el acuerdo de la junta de propietarios por mayoría.

silencian la diferencia esencial entre obras 'nuevas' (entendidas por tales las declaradas al amparo del art. 28.1 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, en lo sucesivo LS) y 'antiguas' (entendidas como las declaradas al amparo del art. 28.4 de la misma LS, es decir, al amparo de la prescripción urbanística que implique su demolición) .

Segundo.- Al omitir el 'acta' de final de obra, no se cuestionan ni el vehículo formal, ni la legitimación para otorgarla.

Cuando la obra se declara en construcción, la doctrina tradicional no encuentra problema alguno en admitir que el documento oportuno para acreditar su terminación es la mera acta notarial y que la legitimación es la del RD 1093/1997. Nuestra opinión es que esta cuestión debería revisarse por los argumentos que detallaremos en el apartado oportuno.

Tercero.- Las definiciones anteriores discrepan en cuanto al sujeto que otorga la escritura de obra nueva. Para la primera definición (más civilista, basada en el concepto civil de la propiedad), es el propietario o todos los copropietarios o comuneros –prejuzgando la actuación caso de comunidad, probablemente con acierto, con las matizaciones que diremos-. Para la segunda (más registralista), es el titular registral. Obvian ambas algunas especialidades relativas a las actas de fin de obra que veremos.

Cuarto.- Ambas definiciones parecen presumir que solo el propietario o el titular registral del dominio pueden declarar la obra, cuando parece evidente que los titulares de algunos derechos reales (superficiario, nudo propietario, titular del vuelo, etc.) pueden también declararla.

Quinto.- En cuanto al objeto sobre el que recaen, con mentalidad registralista hablan de "finca inmatriculada" y de "finca registral" cuando (a) puede que sean necesarias modificaciones previas de la finca registral, (b) puede que no exista en el momento de efectuar la declaración finca inmatriculada o finca inscrita, (c) y se orilla el problema del acceso al Registro de la inmatriculación de fincas en las cuales existen obras y si se deben adoptar o no cautelas respecto de las mismas.

Sexto.- Tales definiciones cuadran con un concepto antiguo de escritura de obra nueva, cuando era uno de los documentos más sencillos que se basaba en la mera declaración de los otorgantes. Olvidan todo el proceso de control notarial y constancia registral mediante transcripción del título notarial. Por un lado, hoy determinados aspectos del control de legalidad urbanística están atribuidos a notarios y registradores, con el alcance que diremos[21]. Por otro, los notarios y registradores participan en el proceso de verificar que la realidad física, la literaria y la catastral se asimilan, por lo que se plantean exigencias sobre el suelo en que se ubica la obra.

[21] P.e. ante una obra antigua fuera de ordenación, los notarios y los registradores no pueden sino dejar constancia de esta circunstancia si se les acredita que no proceden medidas que impliquen su demolición.

7. MOTIVOS ADICIONALES PARA UNA REVISIÓN DEL CONCEPTO: LA LEY ANDALUZA 7/2021 Y LA LEY ESTATAL 7/2022

Añadamos más hitos que obligan a la reflexión.

La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, introduce una D.A. 9ª donde pretende regular la declaración de obra nueva (obligando a georreferenciar la finca incluso en la declaración de obra en construcción), generando un conflicto competencial al que nos referiremos en el Capítulo oportuno.

Más en concreto, ciñéndonos al problema conceptual, la Ley estatal 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, en su art. 98.3 obliga a que sean los *"propietarios"* quienes realicen la manifestación de si se han realizado o no en la finca alguna actividad potencialmente contaminante del suelo con motivo de la declaración de obra.

Específicamente dice: *"Esta manifestación sobre actividades potencialmente contaminantes habrá de realizarse también por el propietario en las declaraciones de obra nueva por cualquier título".* O el legislador ha olvidado que la declaración de obra no necesariamente la realiza el propietario o, si lo recuerda, entiende que incluso con motivo de dicha declaración, la manifestación sobre la situación de ausencia de contaminación del suelo (o no) corresponde al propietario.

Por ello, podrán defenderse dos posturas:

a) O que esta obligación de manifestación sobre la situación de contaminación de los suelos se traslada y se entiende cumplida por la manifestación de quienes están legitimados para declarar la obra.
b) O que el propietario siempre debe tener ahora intervención en dicha declaración.

Creemos que, en la práctica y sin detectar en absoluto el problema, triunfa la primera tesis.

8. LA NECESARIA REVISIÓN DEL CONCEPTO: UNA PROPUESTA AMPLIA

Consideramos imprescindible una actualización del concepto de "declaración de obra nueva". Como quiera que no deben formularse protestas sin propuestas, aventuramos algunos aspectos que deberán tenerse en cuenta en la definición.

Desde un punto de vista práctico (no entrando ahora en los supuestos de la documentación administrativa o judicial) nos conformaremos con indicar como concepto nuclear que "*la Declaración de obra nueva es el negocio jurídico unilateral de fijación de la modificación y estatus del objeto del derecho derivado de la actuación edificatoria en sentido amplio y, por ende, la extensión del derecho al nuevo objeto o a su modificación, y comprende los instrumentos públicos donde quien está legitimado declara la existencia dentro de un terreno concreto de una obra (en sentido amplio[22]) terminada o en construcción y, en este caso, su posterior terminación, justificando ante el notario bien el cumplimiento de la legalidad urbanística bien la improcedencia de las acciones para el restablecimiento de la legalidad urbanística que puedan implicar su demolición, previo cumplimiento de los demás requisitos legales aplicables conforme a la legislación general y sectorial, así como medioambiental, a efectos tributarios, urbanísticos, registrales y catastrales".*

De esta definición pretendemos deducir estas notas:

Primero.- Al decir *"el negocio jurídico unilateral de fijación de la modificación y estatus del objeto del derecho derivado de la actuación edificatoria en sentido amplio y, por ende, la extensión del derecho al nuevo objeto o a su modificación"* nos adelantamos en realidad al curso de esta exposición y avanzamos nuestra posición sobre la naturaleza jurídica que será objeto del apartado siguiente. La clave es que la declaración de obra excede del mero hecho jurídico, siendo bien un acto jurídico similar a las declaraciones, pero que preferimos configurar como negocio porque sus efectos (aunque parezca lo contrario) dependen de la voluntad del declarante en la medida que elige la vía de acreditación (28.1 o 28.4 LS, pudiendo optar por esta incluso en supuestos que encajarían en la primera) condicionando el ámbito de control notarial y registral y produciendo efectos. Por analogía con la división horizontal, sería un negocio jurídico de fijación. Su carácter unilateral no exige explicación. La fijación se refiere tanto a la modificación y descripción del objeto, como a su estatus por la referencia a las dos posibles vías y reconocimiento del tipo de situación (conforme a planeamiento, fuera de ordenación, asimilada a fuera de ordenación, provisional … o, sencillamente, acogida a la prescripción con independencia de que antes hubiera o no licencia). La actuación edificatoria en sentido amplio abarca el nuevo edificio, la rehabilitación, la modificación con o sin ampliación horizontal o vertical, la demolición, el cambio de uso característico del edificio, etc.[23] Finalmente, recordando que con ello se extiende el derecho al edificio, satisfacemos a

[22] El RH incluye *'Las nuevas plantaciones y la construcción de edificaciones o asentamiento de instalaciones, tanto fijas como removibles, de cualquier tipo'.*

[23] La DG acaba englobando, a nuestro juicio con criterio que debiera revisarse, cualquier cambio de uso de un elemento privativo o una mera segregación o división de locales.

los autores que insistían en que la clave no es la construcción, sino que se produce el nacimiento del derecho (como veremos que decía Monet Antón, que *"ha surgido la propiedad"*). Consideramos que la declaración no es en sí constitutiva por más que produzca importantes efectos.

Segundo.- Al decir *"los instrumentos públicos ..."* evitamos en un primer momento la concepción tradicional de considerar, dentro de los instrumentos públicos, como vehículos formales idóneos las escrituras para las declaraciones de obra nueva (terminada o en construcción) y las actas para la constatación del fin de la obra previamente declarada en construcción. La razón es que, en la medida en que determinados aspectos esenciales se desplazan hoy de la escritura de declaración de obra en construcción al final de obra (piénsese en la georreferenciación de la obra[24], el libro del edificio, el seguro decenal, la declaración sobre ausencia de actuaciones contaminantes, etc.), debería reflexionarse si el final de obra es una mera acta o ha pasado a tener un contenido que exige la escritura pública.

No tenemos duda que, en la medida que en ambos casos se exigen *"declaraciones de voluntad"* o, como mínimo, *"prestaciones de consentimiento"* a superficies, georreferencias de la total finca, situaciones de ausencia de contaminación (o no), etc. solo es idónea la escritura pública por imperativo del art. 17 de la Ley del Notariado (en lo sucesivo, LN).

Tercero.- Al decir *"… donde quien está legitimado …"* evitamos entrar en la disputa de civilistas y registralistas sobre si quien debe otorgar el instrumento público es el propietario o el titular registral o, incluso, a los efectos de la declaración de fin de obra, los legitimados especiales del RD 1093/1997, así como el problema de la legitimación cuando la obra la realiza una persona y la declara otra.

Eludimos así polémicas sobre el *ius aedificandi* y la atribución o no al propietario o al promotor de la facultad de urbanizar y de edificar. Además, la legitimación de p.e. el superficiario, indirectamente, produce efectos en el propietario concedente del derecho de superficie.

Cuarto.- Al decir *"… declara la existencia dentro de un terreno concreto …"*, hacemos referencia a que, si se siguen las tesis cada vez más excesivas de la DG, la necesidad de georreferenciación de la obra conduce a la necesidad de poder comprobar que 'cabe' matemáticamente dentro de la superficie del terreno y que 'geométricamente' efectivamente se ubica dentro del terreno. Terreno que puede ser una finca que debe identificarse catastralmente, ajustarse a la realidad o ser objeto de modificación; pero que también puede no corresponderse con las fincas existentes, exigiendo operaciones de modificación jurídica o 'hipotecaria'.

Eludimos entrar en las distintas categorías de suelo.

[24] La utilización de una Representación Gráfica Georreferenciada Alternativa exige el consentimiento del propietario. Parece extraño que la georreferenciación de la porción de suelo ocupada por la edificación (materia que según la DGRN debe constar en el 'acta' de final de obra), no exija su consentimiento estando legitimados para su concreción otras personas si aplicamos acríticamente el RD 1093/1997 manteniendo su vigencia después de la Ley 13/2015 que exige la georreferenciación.

Quinto.- Al decir *"… de una obra (en sentido amplio) …"* ponemos de relieve que obra no es sinónimo de edificación y dejamos para otro momento el debate sobre si puede referirse a instalaciones incluso removibles y a plantaciones, según la LH (por infrecuentes que sean estas hipótesis)[25].

Sexto.- Al decir *"… terminada o en construcción …"* introducimos la esencial clasificación en función del estado constructivo de la obra que determina la exigencia *ab initio* de determinados requisitos o la posibilidad de posponer algunos de ellos al momento de constatar la terminación de la obra declarada en construcción.

Séptimo.- Al decir *"… y, en este caso, su posterior terminación, …"* eludimos excluir del concepto la llamada 'acta' de fin de obra, cuyo contenido actual incluye gran parte de las exigencias de una escritura de declaración de obra terminada, lo que debería conducir a reflexionar sobre el vehículo formal idóneo.

Octavo.- Al decir *"… justificando ante el notario bien el cumplimiento de la legalidad urbanística bien la improcedencia de las acciones para el restablecimiento de la legalidad urbanística que puedan implicar su demolición, …"* introducimos la clasificación esencial de las dos formas en que puede justificarse ante notario e inscribirse en el registro la existencia de una obra, la diferencia entre las llamadas declaraciones de obras que acceden al Registro justificando el cumplimiento de la legalidad y las que acceden por no proceder ya su demolición. Este criterio es más exacto que distinguir entre escrituras de declaración de *"obra nueva nueva"* y de *"obra nueva antigua"*, pues nada excluye que una obra antigua se declare justificando que cumplió la legalidad.

Noveno.- Al decir *"… previo cumplimiento de los demás requisitos legales aplicables conforme a la legislación general y sectorial, así como medioambiental …"* destacamos que no solo el cumplimiento de la legislación urbanística debe ser revisado por el notario, sino también el de las normas civiles o sectoriales, así como la reciente exigencia de manifestación del propietario sobre la ausencia de actividades contaminantes.

Con los requisitos legales orillamos el problema competencial entre el Estado y las CCAA. La Ley andaluza 7/2021 es un ejemplo más de que la cuestión dista de estar satisfactoriamente resuelta.

Décimo.- Al decir *"… , a efectos tributarios, urbanísticos, registrales y catastrales",* remarcamos que la alteración que se produce genera impuestos y la comunicación en algunos casos a las Administraciones urbanísticas (vide 28.4 LS), así como que siempre debe modificar el Catastro[26] (siendo la base del control tributario) y que puede hacerse constar en el Registro, lo que requiere el cumplimiento de los requisitos preceptivos de ambas instituciones.

Llama también la atención que nadie repare en que el sujeto pasivo de una declaración de obra, documento sujeto a tributación por el concepto de actos jurídicos

[25] Mezcolanza que debiera revisarse y restringir la declaración de obra a las obras en sentido estricto, pues englobar en la categoría las nuevas plantaciones nada aporta al no ser aplicable prácticamente ninguna de las exigencias de la norma.

[26] En ocasiones, en el Catastro constan las obras antes de su declaración e inscripción, en cuyo caso el Catastro no precisa ser modificado.

documentados, es *“el adquirente del bien o derecho y, en su defecto, las personas que insten o soliciten los documentos notariales, o aquellos en cuyo interés se expidan”* (artículos 29 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y 68 del Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados). Si entendemos que el “adquirente” es el propietario, debería entenderse que sea necesario su consentimiento para fijar el valor de la obra que determinará la tributación en AJD y será el inicialmente declarado al Catastro.

9. LOS DERECHOS DE LAS CCAA Y LA ACCESIÓN INVERTIDA. ¿DEBE INCLUIRSE LA ACCESIÓN INVERTIDA EN UNA DEFINICIÓN GENERAL DE LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA?

Apuntamos antes al concepto de la *"accesión invertida"*. Se produciría como consecuencia de una quiebra del principio general *superficies solo cedit*, cuando se considere que, por tener mayor valor lo edificado que el suelo y actuarse de buena fe, la atribución de la propiedad podría no corresponder siempre al dueño del suelo.

Frente al principio básico de la accesión (lo edificado pertenece al dueño del suelo), en ocasiones se produce el efecto contrario (el suelo puede acabar perteneciendo a quien edifica en suelo ajeno). Este fenómeno se da cuando el valor de lo edificado es superior al suelo, bajo determinadas circunstancias. Excluimos del concepto de accesión invertida la construcción por un solo comunero en el suelo indiviso (pues aquí no se da propiamente actuación sobre suelo ajeno). Basta ver en este sentido de exclusión las Resoluciones de la DGRN de 29 de marzo de 2017 o de la DGSJFP de 4 de septiembre de 2020.

Centrándonos en la accesión invertida en sentido técnico tanto la jurisprudencia como las CCAA se han ocupado de la figura.

9.1. DERECHO COMÚN

El art. 361 Cc atribuye al dueño del suelo el derecho a optar entre hacer suya la obra indemnizando o a obligar a que le paguen el precio del terreno (caso de edificaciones).

9.2. CATALUÑA

Los arts. 542-5 a 14 CCC se ocupan de esta materia. Interesa el apartado 9. En realidad, no se produce ningún automatismo. Es el dueño del suelo invadido quien estaría obligado a ceder el suelo si la construcción tiene mayor valor, pero dispone de diversas alternativas:

a) Vendrá obligado a ceder el suelo si el constructor es de buena fe; si el valor del suelo invadido es inferior al de la construcción sumado al suelo propio del constructor; si la edificación no es divisible; y si le indemnizan.
b) Si el suelo no es divisible o el resto resulta inedificable, podrá imponer que le adquieran no solo la porción del suelo invadido, sino toda la finca.
c) Y podrá optar por que le indemnicen en especie, con elementos privativos del nuevo edificio.

9.3. NAVARRA

La Ley 427 de Navarra, en términos más simplificados contiene una regulación similar a la catalana.

Por ello, se observa claramente que existirá algún negocio jurídico de transmisión o transacción o una decisión judicial que afectan no tanto a la edificación, cuanto a la

propiedad del suelo. Por esta razón, excluimos ahora esta materia de la accesión invertida del concepto propiamente dicho de la declaración de obra nueva.

Si alguien se creyera el mundo utópico que resulta de la exigencia de georreferenciación conforme a la Ley 13/2015, de reforma de la LH y de la LCI, podría verse tentado a pensar que la accesión invertida debe desaparecer como categoría jurídica del Derecho Civil, pues las mediciones topográficas impedirán que surja, permítasenos esta ironía que muestra lo alejado de las construcciones teóricas respecto de la realidad.

10. CUESTIONES PARA REFLEXIONAR. ¿CABE UNA OBRA SIN DECLARACIÓN? ¿CABE UNA DECLARACIÓN SIN OBRA? ¿LA DECLARACIÓN SIN OBRA GENERA UN IMPACTO FISCAL?

El presente epígrafe pretende ser provocador. Hemos analizado el concepto de declaración de obra, pero nadie se enfrenta a la descomposición del mismo en sus dos términos: *"declaración"* y *"obra*". Por un lado, exige una declaración. Por otro lado, el objeto de la declaración debiera ser una obra y no otra actuación. Estas afirmaciones, que parecen elementales, dejan de serlo en los últimos años.

10.1. OBRAS SIN DECLARACIÓN

La obra exige una declaración, una escritura de declaración. Algunas decisiones de la DG pueden generar confusión y otras son, a nuestro juicio, claramente *contra legem*. Planteamos si cabe una obra que no aparezca en una escritura cuyo objeto sea necesariamente declarar esa obra. Citemos tres ejemplos sobre los que profundizamos en otros apartados.

10.1.1. LA OBRA "EMBOSCADA"[27] EN LA INMATRICULACIÓN

Siendo objeto de otro estudio, esbozamos solo el problema. El orden lógico de inscripción sería inmatricular el suelo y declarar la obra sobre el mismo. Si no se hace así y se inmatricula directamente la obra, se corren riesgos urbanísticos. Es cierto que tanto el artículo 203 como el artículo 205 LH preven que se notifique al Ayuntamiento. El riesgo es que no se notifique la existencia de la obra a otros organismos (por ejemplo, a efectos medioambientales) o a otras Administraciones Públicas (p.e. el art. 65.3 de la LS exige que se notifiquen las nuevas construcciones a la Comunidad). "Emboscada" la declaración de obra en una inmatriculación, el riesgo es que se incluyan en el documento público y en la inscripción obras sin las cautelas propias de una declaración de obra por prescripción.

No negamos que puedan acceder en un solo "documento", pero bien hará el notario en destacar que se inmatricula el suelo y con él la obra que a tal efecto se declara con el cumplimiento de las obligaciones propias de esta actuación.

10.1.2. LA OBRA EN EL PROCEDIMIENTO DEL ART. 201.1 LH

Igualmente nos detendremos en el lugar oportuno en la cuestión de si cabe enmascarar la existencia de una obra nueva en el procedimiento de rectificación de superficie del art. 201.1 LH. Baste decir ahora que la DG sí admite que dentro del procedimiento de art. 201.1 LH (expediente notarial *"para rectificar la descripción, superficie o linderos de cualquier finca registral"*) se incluya la constancia de una obra antes no inscrita, siempre que, además, se cumplan todos los requisitos del art. 28 LS.

De nuevo, no negamos tal posibilidad, pero sí que pensamos que debe el notario separar adecuadamente ambos objetos dentro del mismo "documento" por las mismas

[27] El adjetivo se lo debemos a Vicente Martorell.

razones expuestas en el apartado anterior. Respecto de si en un solo documento notarial cabe acumular distintas clases de instrumentos (acta, escritura o expediente), defendemos la afirmativa, por las razones que exponemos en otros apartados[28].

10.1.3. EL USO ESPURIO DEL ART. 199 LH

La interpretación de la DG del art. 199 LH, cuyo objeto, en correlación con el art. 198 LH debería ser solo *"La inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca y su coordinación con el Catastro"* es preocupante. Si la DG afirma que la georreferenciación es *"un pronunciamiento jurídico formal y solemne, que tras los procedimientos, trámites, garantías, alegaciones y calificación registral que procedan en cada caso, proclama y define con plenos efectos jurídicos y bajo la salvaguardia de los tribunales cuál es la delimitación del objeto jurídico sobre el que recae el derecho de propiedad inscrito"*, parece extrañísimo excluir la rogación del procedimiento de la exigencia del título público (art. 3 LH) donde el interesado preste un consentimiento informado. No puede equipararse en absoluto el título público y el consentimiento prestado en el mismo con la mera instancia con firmas legitimadas (sea ante quien sea).

En nuestra opinión el art. 199 LH solo se refiere a la base gráfica y se limita a acreditar la ubicación y delimitación gráfica.

En cualquier caso, resulta evidente que nunca puede abarcar la declaración de obra. El uso indebido del art. 199 LH para introducir en el Registro obras por los propios registradores resulta peligroso y podría determinar responsabilidad porque no se cumplen los requisitos y cautelas de la declaración de obra nueva. Estamos ante una vía indirecta, como mínimo, arriesgada.

De hecho, la Resolución de la DGSJFP de 27 de mayo de 2025 parece apuntar en el buen camino de enmendar errores al decir *"Este artículo 199 en ningún caso ampara la posibilidad de encubrir, bajo el pretexto de una rectificación de descripción, negocios jurídicos"* pues, aunque referida a una agrupación, vedaría también su uso para declaraciones de obra nueva que son también negocios jurídicos.

10.2. DECLARACIONES SIN OBRA

Tradicionalmente, la DG regulaba por un lado los requisitos de la obra nueva o su modificación y, por otro, los de un simple cambio de uso de elemento privativo o una segregación o división de locales.

En resoluciones del año 2024 parece que se genere un doble fenómeno. Por un lado, considerar que todo cambio de uso o toda modificación de un elemento privativo supone en sí mismo una declaración de obra y queda sujeto al art. 28 LS. Por otro lado, considerar que la aplicación del art. 28 LS veda el ejercicio por las CCAA de sus competencias e impide sustituir la licencia de cambio de uso del elemento por la declaración responsable. Y, además, pese a remitir al art. 28, afirmar que se aplica por analogía el art. 28.4 (declaración por prescripción), pero que en realidad no cabe tal opción pues siempre se exige un documento administrativo de innecesariedad como mínimo.

[28] Un ejemplo clásico de la polémica es la renuncia a derechos hereditarios y las actas de declaración de declaración de herederos abintestato; otro, el que planteamos.

La ampliación del concepto “declaración de obra o modificación de obra” a estos supuestos conduce en la práctica a laminar las competencias de las CCAA mediante un artificio curioso. Para la DG toda actuación en un elemento privativo pasa a ser considerada una obra; así escinde entre requisitos de la obra en sí y de la actuación; y la obra exige siempre la licencia o la autorización administrativa (usando sea el art. 28 LS o el 10.3.b LPH que no es aplicable en Cataluña). La consecuencia práctica es que los intentos de las CCAA por adaptarse a la Directiva que pretende la agilización de los cambios de actividad mediante declaración responsable quedan eliminados de raíz por obstáculos registrales. Discutible como analizamos p.e. con motivo de los cambios de uso.

El art. 28 LS no es aplicable a todos los casos del art. 202 LH. Se refiere a obras nuevas y no a plantaciones o instalaciones. Es más, el art 4.2. de la LOE no considera “edificación” toda obra, sino las que incluye y no excluye. Por ejemplo, una intervención en un edificio que no altere su configuración arquitectónica (es decir que no produzca una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural) o que no tenga por objeto cambiar los usos característicos del edificio no es “edificación” a efectos de la LOE. Una segregación o división de locales o el cambio de uso de un solo elemento difícilmente cabe considerarlas “edificación”.

10.3. LAS CONFUSIONES SUSTANTIVAS PROVOCAN CONFUSIONES FISCALES

Tradicionalmente, un cambio de uso de local a vivienda tributa por este concepto, nunca como “declaración de obra”. Lo cierto es que si quien formula una consulta a la DGT no es cuidadoso en la redacción y cae en el error de afirmar que existe una declaración de obra y, además, un cambio de uso, sin darse cuenta de que solo existe una actuación (el cambio de uso) puede acabar generando una doble imposición.

En la Consulta vinculante de la DGT CV0836-24, *“La consultante desea llevar a cabo el cambio de uso de un local y convertirlo en vivienda. Una vez hecho el cambio de uso, dividirá el inmueble en tres vivendas* (sic) *y cederá ocho metros del inmueble al portal para que las tres viviendas tengan acceso desde el mismo”.* La DGT acaba afirmando que *“Se van a dar tres convenciones diferentes. un cambio de uso de local a vivienda, una declaración de obra nueva y una división horizontal, que tributarán las tres por la modalidad de actos jurídicos documentados. En la declaración de obra nueva el valor real de coste de la obra debe estar referido exclusivamente a la obra nueva que se declara, sin incluir en la misma el resto del edificio que no resulte afectado por la obra que se declara”.* En realidad, ¿a qué obra nueva se está refiriendo? ¿Cuál es la obra nueva que se declara si el edificio ya existe y se procede solo a un cambio de uso? ¿Acaso el mismo cambio de uso? ¿O se refiere a los ocho metros? Este es el peligro de no calificar jurídicamente de forma correcta el instrumento público o la consulta o de imaginar “obras” donde hay cambios de uso o divisiones.

CONCLUSIONES

La definición de “declaración de obra nueva” referida a edificaciones se despacha en la doctrina en apenas unas líneas y se mezcla con la constancia de instalaciones o simples plantaciones, pese a que los requisitos de aquella son difícilmente predicables de estas.

La escritura de declaración de obra nueva, desde 1990, supone la confluencia del Derecho Civil y del Derecho Urbanístico a través del control notarial de legalidad y juicio de legitimación.

Las sucesivas leyes (al imponer directa o indirectamente la georreferenciación del suelo o manifestaciones medioambientales del propietario), exigen una revisión del concepto de la “declaración de obra nueva”. La doctrina debería desbrozar en qué afectan tales leyes al concepto, la naturaleza jurídica, la legitimación, el título formal y sus efectos.

Tampoco cabe olvidar que los conceptos sustantivos tienen implicaciones fiscales por lo que la calificación notarial del instrumento es clave.

Por ello, el consentimiento informado del otorgante en la escritura pública es esencial.

En este sentido, hemos propuesto al menos una revisión del concepto, sujeta a mejor criterio.

(B) NATURALEZA JURÍDICA

INTRODUCCIÓN

Concluíamos el estudio del concepto de la declaración de obra nueva, planteando la necesidad de su revisión ante las normas recientes. Lo mismo sucede con su naturaleza jurídica.

La discusión sobre la naturaleza jurídica de la obra nueva reconduce al debate general sobre el acierto o no de trasladar al derecho español la diferencia germánica entre hecho, acto y negocio jurídico. Tal cuestión resulta inabarcable en este estudio.

Centrados en la declaración de obra, se observa una gran confusión entre la naturaleza jurídica de la accesión en sí misma considerada con la de la declaración de obra nueva. En todo caso, existe una manifestación de voluntad que produce efectos que, en no menor medida, dependen de elecciones y autorregulaciones del otorgante. Su consentimiento debe ser informado y el título formal idóneo es la escritura pública. La declaración de obra nueva configura el objeto y el estatus de la propiedad declarada y su destino es mucho más amplio que su mera inscripción: abarca desde aspectos civiles y urbanísticos hasta aspectos fiscales y catastrales. Además, la declaración de obra delimita la posterior división horizontal (no pueden resultar elementos privativos o espacios comunes que no se acomoden a la descripción de la obra del edificio).

Las “normas facilitadoras” de la inscripción del final de obra no alteran la naturaleza jurídica de una institución. Desde la óptica conceptual o dogmática no existe lógica para distinguir entre la naturaleza jurídica de la declaración de obra y la de la declaración de su terminación, pero esas normas facilitadoras provocan confusiones. Las dificultades conceptuales han llevado a la Dirección General a resolver los problemas (incluso de “capacidad*”) “Sin entrar a valorar la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva”* (así en la Resolución de la DGSJFP de 4 de septiembre de 2020, que estudiaremos).

Sin embargo, la naturaleza jurídica sí tiene utilidad, tanto por sus consecuencias en los elementos personales como en los formales. En función de la misma se puede juzgar la legitimación para otorgar el instrumento (elemento personal), así como el vehículo adecuado, es decir, la escritura donde se recoja el consentimiento informado (y no la mera acta y desde luego bajo ningún concepto la mera instancia con firmas legitimadas con independencia del funcionario legitimador).

En nuestra concepción el Derecho es una estructura ordenada y no una sucesión de ocurrencias.

1. LAS RAZONES DE LA CONFUSIÓN AL APROXIMARSE A LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA Y DE LA NECESIDAD DE SU REVISIÓN

Igual que vimos que sucede con el concepto de declaración de obra[29], la naturaleza jurídica de la misma debe ser revisada. En los últimos años en lugar de avanzar hacia la claridad, la oscuridad se cierne sobre el intérprete. ¿Por qué? Veamos las causas principales.

a) Las obras divulgativas encasillan a la doctrina, a los autores, en una u otra posición (a veces sin acudir a la fuente y por referencia a adscripciones anteriores hechas por otros autores, sin tener en cuenta las revisiones en ediciones posteriores de esos mismos autores).

b) La jurisprudencia que se cita o es anterior a las posteriores reformas legislativas o versa sobre problemas en los que la afirmación sobre la naturaleza de obra nueva tenía carácter meramente incidental (no ya es que sea *obiter dicta*, es que se enmarca en un problema mayor que hace que no sea relevante la naturaleza de esa manifestación, sino si altera un negocio anterior).

c) Normalmente, la doctrina intenta o, mejor, intentaba distinguir entre negocio jurídico, acto y hecho jurídico. La distinción entre hecho, acto y negocio jurídico[30], es propia del derecho germánico. La utilidad en el derecho español de la calificación de una determinada situación como negocio jurídico es cuestionable en la medida en que nuestro Derecho resuelve las dudas vía la aplicación de la normativa de los contratos y sin que exista regulación positiva que distinga el hecho del acto y este del negocio jurídico.
   Esta idea no es una afirmación original del autor. Basta leer a la Catedrática María Carmen González Carrasco[31] para entender que la doctrina actual no considera esencial la configuración del negocio jurídico en el derecho español. En su proyecto docente afirma:

   "No se incluye un estudio unitario del negocio jurídico. La razón de ello se halla en el respeto a nuestra tradición jurídica y a nuestro Código. El negocio jurídico es una institución jurídica que tiene sentido en el Derecho alemán, en el que se construye como parte general de todos los actos jurídicos; la función de racionalización desempeña entonces un papel positivo en cuanto favorece la economía del sistema. No ocurre lo propio en nuestro Derecho. La teoría del negocio jurídico ha de construirse en España como una generalización de la teoría de los contratos, que después habrá de aplicarse caso por caso, y con muchas limitaciones, a los testamentos, por lo que su función de racionalización es mínima.

[29] En el apartado concepto de estos estudios generales.

[30] Estudios ulteriores podrían profundizar en si la diferencia entre hecho, acto y negocio jurídico son similares en el derecho germánico y en el derivado del Code francés y matizar los conceptos.

[31] González Carrasco, C. (s.f.). *Ejercicio de Cátedra* [Proyecto docente no publicado]. Universidad de Castilla-La Mancha.

Además de que con este procedimiento se saca de su lugar natural al Derecho de contratos, su función de racionalización es mínima, pues apenas hay una institución que pueda predicarse de modo conjunto de contratos y testamentos. Mientras que en Alemania se construye la teoría normativamente, en España -también en Italia- esta construcción es un esfuerzo de síntesis doctrinal.
Además, la experiencia docente enseña que el profesorado es consciente de ello. Existen dos opciones: o no explicar negocio jurídico, remitiéndose al ulterior curso de contratos; o explicarlo en Derecho Civil I. En este segundo caso, dicha teoría se ha utilizado como un procedimiento para economizar el curso de contratos. Pero desde luego no sirve para economizar el curso de sucesiones. Cuando se llega a este hay que explicar de nuevo todo lo referente al negocio testamentario, pues lo dicho en Civil I -al margen de estar ya olvidado- solo de modo tangencial fue referido al testamento".

En cualquier caso, si se quiere mantener el estudio de la naturaleza jurídica, como conceptos previos, podemos aceptar estas afirmaciones:

I. El hecho jurídico, sería un acontecimiento meramente natural;
II. El acto jurídico, sería un suceso producido por un acto humano. Sería dentro del acto jurídico donde se distinguiría entre:
    i. El acto jurídico en sentido estricto, en el cual interviene la voluntad del hombre para generarlo, pero cuyos efectos dimanan de la ley
    ii. Y el acto negocio jurídico, en que la voluntad humana no solo crea el acto, sino que es portador de sus efectos y produce una autorregulación vinculante de intereses.

Esta aparente claridad quizá encubre un problema que no hemos visto planteado. Al final, si en un negocio jurídico la voluntad autorregula los intereses es porque la norma lo permite. Probablemente el esquema anterior del negocio jurídico funciona bien para el negocio jurídico bilateral, pero existen negocios jurídicos unilaterales (por ejemplo, un testamento o la constitución en régimen de división horizontal) donde el esquema quizá no sea tan simple.

d) La distinción anterior se mezcla con la diferencia entre actos de riguroso dominio y de administración[32]. En esta materia, la STS de noviembre de 2013 se refería a un poder para efectuar donaciones sentando una tesis sobre los poderes generales que causó preocupación. La DGRN en su resolución de 11 de abril de 2016 recogió esa tesis como argumento. Las SSTS de 28 de septiembre de 2020 (recurso 353/018, Ponente, María de los Ángeles Parra Lucán) y la anterior sentencia del pleno 642/2019, de 27 de noviembre (con la misma ponente), cambian el enfoque[33].

[32] León Alonso, J. (1991). Comentario del articulo 1713 CC. En *Comentario del Código Civil* (Vol. 2). Ministerio de Justicia.

[33] Un análisis más detallado y meritorio puede verse en el artículo de García-Valdecasas Butrón, J. A. (2020, 19 de noviembre). *Informe Mercantil noviembre 2020. Poderes con facultades de riguroso dominio y jurisprudencia del Tribunal Supremo*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-mercantil/informes-mensuales-o-m/informe-mercantil-noviembre-2020-poderes-con-facultades-de-riguroso-dominio-y-jurisprudencia-del-tribunal-supremo/

El concepto de acto de riguroso dominio tampoco es del todo pacífico, pues en ocasiones se pretende vincularlo a alteraciones en el patrimonio, supuesto que no cabe entender que se de en la declaración de obra nueva. Por tanto,

I. Unas veces se destaca que el acto de riguroso dominio es el que solo puede realizar el dueño o mandatario con poder expreso;
II. Otras veces se pretende entender que solo son actos de riguroso dominio los que alteran la composición del patrimonio.
III. Otras, parece atenderse a la distinción entre los actos de administración y los actos de disposición, como sucede en el debate sobre si es preciso o no el consentimiento de todos los copropietarios en los casos de propiedad en pro indiviso.
IV. Y, finalmente, para complicar el esquema, no se duda en crear categorías y calificar la obra nueva como acto de administración extraordinaria. A veces se habla de "acto fáctico" y otras de "acto real", signifiquen lo que signifiquen.

e) La reforma del art. 94 RH por el Real Decreto 3215/1982, de 12 de noviembre, precepto dirigido al reducido ámbito registral, genera la creencia en la doctrina de la necesidad de adaptar la naturaleza jurídica a la posibilidad de inscripción de la declaración de obra nueva realizada solo con el consentimiento del cónyuge titular registral del inmueble presuntivamente ganancial o del inmueble adquirido por uno solo de ellos para la sociedad de gananciales (juego de los artículos 93.4, 94.1 y 2 RH). En general, la DG declara que las normas del RH contrarias a la Ley 13/2015 han quedado derogadas, pero esta afirmación la refiere más bien a los expedientes o procedimientos notariales o registrales que tenían desarrollo en dicho Reglamento y se ven modificados o cambiados por la citada Ley. Sin embargo, nadie se cuestiona si tras la Ley 13/2015 los preceptos reglamentarios relativos a la sociedad de gananciales siguen vigentes (pese a que en su día ya se planteó si acaso no suponían una extralimitación frente al Código civil).

f) El Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, simplifica el acceso al Registro de las "actas" de final de obra. De nuevo, la doctrina se cree obligada a justificar esa modificación en función de la naturaleza jurídica de la obra nueva. La DG suele considerar que este Real Decreto está vigente en tanto no contradiga la Ley 13/2015. Nadie se cuestiona si tras la Ley 13/2015 las afirmaciones de este RD siguen vigentes, en especial en cuanto a los supuestos de legitimación de declaración de final de obra (las "normas facilitadoras") que podrían ser idóneos si solo se tratase de constatar un hecho, pero que casan mal con una fijación y determinación del objeto del derecho, en especial si simultáneamente a la constatación de la modificación que supone la obra se pretende la delimitación del suelo mediante la georreferenciación.

g) Es frecuente hablar del aspecto civil y el registral, olvidando que el esencial es el aspecto notarial, pues será el notario quien deberá emitir el juicio de

legitimación del otorgante para formular la declaración de obra nueva mediante el control de legalidad que tiene encomendado.

h) En ocasiones, se mezcla la naturaleza jurídica con el carácter de declaración potestativa (normalmente) u obligatoria (excepcionalmente, única y exclusivamente para la posterior división horizontal o para el régimen de aprovechamiento por turnos).

i) Se confunde el problema de la naturaleza jurídica, con discusiones doctrinales sobre los principios registrales. Así, se mezcla la cuestión con el problema de si se extiende a las obras declaradas el principio de legitimación (el art. 10.5 LH, al que remite el art. 38 LH, que solo se refiere a que *"la finca objeto de los derechos inscritos tiene la ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica catastral que ha quedado incorporada al folio real"*, no a las edificaciones). En otras ocasiones, al discrepar una descripción de las georreferencias del edificio, se nos ha aludido al principio de tracto sucesivo (cuando es pacífico que el art. 20 LH se refiere al tracto entre sujetos y que las discrepancias físicas de la finca son una cuestión de inexactitud registral a solucionar por los mecanismos de concordancia del art. 198 LH). Por no hablar del caos creado con el principio de fe pública registral. La doctrina no se está anticipando al futuro y no detecta los problemas que pueden ocasionarse por la georreferenciación de fincas mediante coordenadas catastrales por identidad gráfica (que es tanto como decir que las coordenadas no son correctas, pero que se admiten porque caben dentro del "margen de tolerancia gráfica") que gozarán de prioridad registral frente a las coordenadas con mayor precisión técnica que exige la obra nueva que pueda desarrollarse en una finca colindante al imponerse a esta el "posicionamiento absoluto" (por tanto, con coordenadas exactas). La "prioridad registral" aplicada a bases gráficas puede provocar verdaderas situaciones absurdas. En efecto, un propietario habrá dicho en instrumento público e inscrito unas coordenadas aproximadas reconociendo que no son exactas, pero su colindante, si intenta indicar las coordenadas exactas de una edificación (su "posicionamiento absoluto"), colisionará con las primeramente inscritas. El Registro va a dar prioridad a unas coordenadas inexactas a sabiendas de que lo son, frente a las exactas, impidiendo inscribir obras que en absoluto se ubican fuera de la propia finca[34]. Y lo peor es que no está previsto que se informe que las coordenadas inscritas son "aproximadas" o dentro del margen de tolerancia.

   No insistimos en que, además, el margen de tolerancia gráfica y el margen de tolerancia técnica discrepan y no se acomodan exactamente a los criterios registrales que determinan mayor o menor exigencia de requisitos o procedimientos para la constancia de excesos o defectos de cabida.

[34] Todo esto no es ficción. Ya nos ha sucedido. El Topógrafo insiste en que las georreferencias catastrales no son exactas. Pero uno de los cinco colindantes afectados ya ha aceptado las suyas dentro del criterio de identidad gráfica y ahora no es posible declarar la obra sin un procedimiento previo modificándolas, si es que lo acepta el colindante.

j) La doctrina de la DG ha sido calificada, bondadosa o indulgentemente, como *"oscilante"*[35]. En efecto Oliva Izquierdo señala que la DG inicialmente considera que es *"acto de administración"* (Rs 21/5/1991), *"simple constatación de un hecho"* (Rs 21/2/1995), *"elemento físico que completa su descripción"* (Rs 21/11/2002); pasando a ser *"acto de riguroso dominio"* (Rs 27/12/2010), resoluciones en que tras esa afirmación, se señala que puede otorgarla quien tenga *"facultades para administrar"*, para acabar con una contraposición final entre la declaración de obra nueva con consentimiento de todos los comuneros y la declaración de finalización de obra en que basta la mayoría (Rs 4/9/2020).
Nosotros apuntamos también la Rs 5/6/2020[36] que realiza afirmaciones como las siguientes: *"Distinta es la naturaleza de la declaración de obra nueva, entendida por la doctrina como un acto voluntario y de administración, si bien de administración extraordinaria ya que predetermina el uso y destino de la finca, que no precisa capacidad para enajenar; una manifestación no recepticia en la que se hace constar haberse terminado o estar en construcción en una finca edificaciones o mejoras y cuya declaración es inscriible* (sic) *en el Registro de la Propiedad. Esta Dirección General ha tenido ocasión de precisar en bastantes casos el concepto hipotecario o registral de obra nueva. Según la Resolución de 21 de febrero de 1995, que recoge la doctrina de otras anteriores, «... su acceso al Registro tiene lugar como simple constatación de un hecho y desde el punto de vista hipotecario no pasa de ser un elemento físico que completa la descripción de la finca…» … Nos encontramos pues ante un título declarativo, y no ante un título traslativo de la propiedad, en el que el titular dominical del suelo declara la construcción, atribuyéndose, por el principio de accesión, la titularidad de lo construido. Por lo tanto, sus manifestaciones no suponen el nacimiento de obligaciones o derechos respecto a otros intervinientes o respecto de terceros, ya que no van dirigidas a otro interviniente, sino que lo que pretenden es constatar la existencia de un hecho, en este caso de una construcción. Ahora bien, el derecho a la edificación ha sido objeto de una profunda regulación dada la transcendencia de la propiedad inmobiliaria y puesto que el fin fundamental de la declaración de la obra nueva es el acceso de la construcción presente o futura al Registro de la Propiedad, el legislador ha previsto la necesidad de completar la mera manifestación del titular, con la acreditación documental del cumplimiento de una serie de requisitos. Estos documentos realmente son los que constatan y garantizan la existencia y legalidad de lo construido, de forma que el acceso al Registro de la obra nueva, solo será posible siempre que se observen todos los requisitos materiales y urbanísticos de la declaración de obra, o, en su caso, se acredite el transcurso de los plazos de prescripción de la acción de reposición de la legalidad urbanística".*

Tras afirmar que es una declaración, un título, nos dice que es un acto voluntario de constatación de un hecho y considera que su finalidad es meramente la de la inscripción, reduciendo el mundo (urbanismo, fiscal, información de adquirentes, Catastro, etc.) al Registro. Una visión que demuestra el estrecho marco conceptual y real de quienes así se pronuncian que parecen alejados de la realidad.

[35] Oliva Izquierdo, A. M. (2022). *Las declaraciones de obra nueva y el registro de la propiedad: Legislación estatal y autonómica desde una perspectiva de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública*. Basconfer, p.46.

[36] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-8796

k) Se discute si la naturaleza jurídica de la obra declarada inicialmente en construcción y de la declaración de su terminación es la misma o distinta. Discusión que no se sostiene más que desde el punto de vista de las normas facilitadoras de la declaración de terminación.

l) Se confunde a veces también el problema de la naturaleza jurídica de la función inmatriculadora de segundo orden con el de la función identificadora. Olvidándose, además, que la DG actual admite la inscripción de la obra directamente en la inmatriculación de la finca. Solución que nos parece que debería generar un cierto debate (como hemos apuntado y desarrollaremos).

m) Finalmente, tras la Ley 13/2015, nadie parece cuestionarse si al exigir la Dirección General la georreferenciación de la propia finca en no pocos casos (edificio que ocupa toda la finca o se ubica en un linde de la misma o simples dudas del Registrador), se debe revisar totalmente la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva.

n) La doctrina parece no dar ningún valor a la posibilidad de configurar los efectos de la declaración de obra nueva mediante el ejercicio de la opción entre la declaración por la vía del 28.1 o del 28.4 de la LS, cuando podría ser esencial para aclarar conceptos.

o) En ocasiones, se confunde el problema con la necesidad de que la obra se ajuste en su descripción a lo que resulte del medio técnico previsto por el legislador, cuestión distinta de la naturaleza jurídica de la misma declaración. Es evidente que la autonomía de la voluntad no consiste en describir una obra distinta de la realizada o proyectada. Se desenfoca el problema con frecuencia.

p) Se cercena la declaración de obra de los compromisos urbanísticos que en muchas ocasiones deben asumirse con motivo de su declaración, en especial, por existir obligaciones que deben asumirse simultáneamente como puede ser la de urbanizar o compromisos de cesiones diversas, por más que algunas “condiciones” de las licencias puedan ser calificadas de *conditio iuris* o como cláusulas legítimas (según tratamos en los estudios complementarios).

2. LA DOCTRINA

Aunque quizá habría sido más claro intercalar nuestras propias posiciones y comentarios cronológicamente, dado que abordamos la materia en distintos momentos y algunas tesis pueden ser reacciones a las propias, optamos por agrupar nuestra posición en apartado separado.

2.1. RAFAEL RAMOS FOLQUÉS 1954 (OBJETO DEL DERECHO)

Rafael Ramos Folqués[37], en 1954, parte de una serie de conceptos que hoy parecen periclitados, pero que sirven para entender la figura.

Recuerda que el postulado registral era, como mínimo en ese momento, que *"las cuestiones de hecho quedan fuera de la garantía del registro. … lo que el postulado quiere decir es, que las meras cuestiones de hecho, como son la medida superficial … o edificios, jamás pueden ser creación registral, porque los Registros lo único que crean son naturalezas jurídicas, pero no naturalezas físicas"*. Si se nos permite, *animus iocandi*, no estaría de más recordar esta obviedad, el Registro no crea naturalezas físicas, ante algunas calificaciones que parecen más preocupadas en ajustar la realidad física al Registro que el Registro a la realidad.

Por tanto, para Ramos Folqués, la obra u obras *"tiene(n) acceso al Registro en cuanto son objeto de un derecho real, y como tal han de ser identificados para las sucesivas operaciones registrales. Pero no ingresan jamás como hechos en sí, sino en cuanto son objetos de derecho …"*. Concluye que *"la obra ingresa en el Registro como objeto del derecho y dato identificador"*. Por tanto, la verdadera importancia no es la inmatriculadora, sino la de identificación.

Lo interesante de la lectura de textos antiguos es recordar que la Dirección General de la época afirmaba que *la inscripción de la obra nueva no sólo era innecesaria sino superflua; la edificación no era un nuevo derecho, sino una modificación del objeto del derecho* (Resolución DG 19 de diciembre de 1917); llegando a afirmar que *"fuera lo más acertado, acabar con la garantía de inscribir las edificaciones desligadas de todo contrato o relación de derecho"* (Resoluciones DG de 22 y 31 de agosto de 1863). En resumen, la inscripción de la obra se veía como superflua porque ya actuaba el principio de accesión. Sin embargo, la Resolución de 22 de diciembre de 1898 ya consideraría que la inscripción de la obra es *"susceptible de producir beneficios al propietario y a los terceros"*. A veces tenemos la sensación de que, si no fuese por la presión que las innovaciones notariales plasman en las escrituras como respuesta a las necesidades sociales, la DG estaría condenada a un inmovilismo atroz.

Recoge la Resolución de 20 de mayo de 1895 que, rechazando la idoneidad del acta notarial, recordó la *"naturaleza jurídica de las declaraciones de voluntad, que no es otra que la de acto jurídico, o manifestación voluntaria a la que la Ley asigna consecuencias o efectos jurídicos; de menos valor que el negocio, pero de más valor que un hecho jurídico"* (en el resumen de Ramos Folqués).

[37] Ramos Folqués, R. (1954). La regulación jurídico-registral de la edificación. *Revista crítica de derecho inmobiliario*, (318-319), 837-871. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.revistacritica.es/index.php/rcdi/article/view/8216

Finalmente, considera que estamos ante una inmatriculación de "segundo orden".

De alguna manera, la doctrina posterior[38] resumirá la tesis de Ramos en el sentido de que *"lo que se inscribe es el derecho de adquisición de la obra, y que la nueva descripción es como la inmatriculación del edificio o nueva obra que va forzosamente acompañada de un derecho, y tiene acceso al Registro en cuanto es objeto de un derecho real".*

2.2. LACRUZ BERDEJO Y LA STS DE 3 DE OCTUBRE DE 1979 (MERA NARRACIÓN FÁCTICA)

Lacruz Berdejo[39] (en rigor, primero en sus *Lecciones de Derecho Inmobiliario* Registral de 1957 y, después, en su *Derecho inmobiliario* registral, ya con Sancho Rebullida) dice que cuando se construya un edificio sobre un solar que como tal constaba en el Registro, *"se produce … una discordancia entre los datos de hecho que constan en el folio y la realidad"*. Tal discordancia es "sobrevenida" cuando se produce por construcción posterior a la inmatriculación, siendo originaria si cuando se inmatriculó la finca como solar ya existía el edificio.

Lacruz, tras señalar la posible constancia en virtud de los procedimientos del art. 308 RH (relacionados con el texto entonces vigente del 208 LH), concreta que *"la inscripción de las nuevas plantaciones así como la construcción de edificios o mejoras de las fincas urbanas, podrá efectuarse: Primero. Mediante su descripción en los títulos referentes al inmueble por los que se declare, reconozca, transfiera, modifique o grave el dominio y demás derechos reales o se haga constar solamente la plantación, edificación o mejora"* y cita la STS de 3 de octubre de 1979[40]. Para Lacruz, se trata de un *"supuesto de escritura no negocial"*. Recoge que *"no comporta acto o negocio jurídico alguno, ni por tanto,*

---

[38] Roca Sastre, R. M., & Roca-Sastre Muncunill, L. (1997). *Derecho hipotecario*. Bosch, vol. 5, p. 11.
Rodríguez Otero, L. (2016). *Elementos de derecho hipotecario* (5ª ed.). Wolters Kluwer. *P*ágina 284.

[39] Lacruz Berdejo, J. L., & Sancho Rebullida, F. de A. (1984). *Derecho inmobiliario registral*. Bosch.

[40] Consultable en https://vlex.es/vid/76687608
"… la impugnación es a todas luces improsperable, por cuanto: Primero. La doctrina aludida, aspecto de la más general de que todo negocio jurídico que aparezca debidamente formalizado lleva ínscrito en la expresión del consentimiento un principio de prueba sobre su realidad y obligatoriedad (sentencias de 26 de febrero de 1975, 27 de enero de 1976, 19 de mayo de 1977 , 24 de marzo de 1979 y 11 de octubre de 1972) simplemente establece que "un vínculo de derecho contractual, cualesquiera que sean los vicios de su inicial formación, debe respetarse y estimarse válido hasta que se resuelva por los Tribunales su nulidad, máximo cuando se está en presencia de un acto real y existente, no simulado», materia que ninguna relación guarda con una mera declaración unilateral de obra nueva en finca ya inmatriculada a efectos de su registración utilizando el procedimiento de escritura independiente que la práctica entiende autorizado por el artículo 308, número primero in fine, del Reglamento Hipotecario , manifestación que según relevante criterio doctrinal no comporta acto o negocio jurídico alguno ni, por lo tanto, una verdadera expresión de voluntad con tal alcance, sino una simple narración fáctica.-Segundo. La declaración de obra nueva que don Carlos Francisco realiza en escritura otorgada con ese designio el 30 de septiembre de 1970 (por lo tanto ya en tempus suspectus), ha sido impugnada como inveraz por la Sindicatura recurrida, que entabló al efecto las apropiadas acciones declarativas y de condena, cuya estimación lleva aparejada por modo necesario el pronunciamiento del juzgador de que lo declarado en cuanto a la ejecución y pago de la obra a expensas de don Carlos Francisco no se acomoda a la verdad".

una verdadera expresión de voluntad con tal alcance, sino una simple narración fáctica". En realidad, la cuestión debatida en el pleito que motivó la sentencia no versa tanto sobre la naturaleza de la obra, sino sobre una reclamación de cuantía por el comerciante que realizó la obra y, en nombre de este, por la sindicatura de cuentas y el motivo segundo del recurso era que cuando la acción ejercitada se funda en la nulidad de un contrato, obligación o acto, habrá de ser pedida previamente la declaración de su ineficacia (considerando este motivo *"improsperable"*).

2.3. MONET ANTÓN (DECLARACIÓN DE PROPIEDAD)

Monet Antón[41] consideró que la declaración de la obra nueva era *"una manifestación o declaración de propiedad o dominio. Pone de manifiesto una relación dominical sobre la obra nueva declarada, cuya propiedad resulta derivada de la legitimación básica que presta la titularidad del solar, con más el juego de presunciones legales y las manifestaciones del otorgante. Por eso mismo tiene esencia y virtualidad constitutiva más que traslativa, y la propiedad afirmada surge ex novo y en su esencia registral con virtualidad inmatriculadora. En la escritura de Obra Nueva jurídicamente hablando, lo fundamental y básico no es dejar constancia de que "se ha construido" un edificio, sino de declarar que "ha surgido la propiedad" de ese edificio"*.

Esta forma de pensar de Monet supondría un planteamiento, a juicio de Roca-Sastre, similar al de Ramos Folqués.

Las tesis de Monet exigirían, a nuestro juicio, una mayor reflexión. Ante todo, se producen en el marco del estudio del *"negocio jurídico de constitución de la propiedad horizontal"*. En efecto, la publicación versaba sobre la propiedad horizontal. Para Monet, el negocio jurídico de constitución de la propiedad horizontal es *"de naturaleza dispositiva y de efectos configurativos del total edificio"*. Es un negocio jurídico (la constitución en propiedad horizontal). Es configurativo y *"por sí solo carece en absoluto de efectos traditorios"* (señal de que dispositivo no va relacionado con traslativo a los efectos de esta argumentación). Afirma que *"fijamos como efecto primero el dicho de ser puramente configurativo, pues éste es constante y siempre se ha de producir"*.

La cuestión que se plantea es si la constitución en propiedad horizontal siempre supone una "modificación del dominio", con división material de la propiedad del edificio en propiedades separadas en pisos y locales. Reconoce que tal exigencia es opinión extendida utilizando el concepto de "parcelación cúbica" (con cita de Navarro Azpeitia, Ventura Traveset, Montero Ríos o Pére Raluy y Ogayar).

Pero (y aquí está lo que creemos que merece reflexión) Monet considera que *"ligando la cuestión con la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva la cuestión que se impone es negativa … la configuración de la propiedad de un edificio en régimen de propiedades horizontales no entraña necesariamente la aplicación de las ideas de la división material de la propiedad".* Por eso el único efecto es el configurativo. Y es así porque para Monet la división en propiedad horizontal puede generarse (i) por vía de modificación en propiedad horizontal de una relación jurídica de propiedad existente o

[41] Monet y Antón, F. (1965). Problemas de técnica notarial ante la nueva Ley de Propiedad Horizontal. En *Estudios de Derecho Notarial*, vol. 1, pp. 243-385. Publicado con motivo del Centenario de la Ley del Notariado.
Este trabajo también se publicó en la *Revista de Derecho Notarial Mexicano*, 1965, (28-32). Consultable en http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dernotmx/cont/32/cnt/cnt6.pdf

(ii) por vía de surgimiento inicial *ex novo* de la finca misma en su primera declaración de propiedad, sin modificación alguna de la existente. Es decir, cabría declarar la obra como propiedad vertical y luego dividirla en propiedad horizontal o cabría *ab initio* declarar una propiedad horizontal. Solo en el primer caso habría división o modificación. Para él no se trataría de una *"modificación comprimida o de tracto abreviado"*. Incluso la consecuencia sería incluso fiscal (no habría doble tributación), pero reconoce que la realidad legislada en dicho momento era (y es) distinta.

Si nos detenemos en este punto es porque, a nuestro juicio, pasa desapercibido que de seguir esta tesis de Monet la primera decisión voluntaria al declarar una obra sería configurar o no *ab initio* una propiedad vertical (que luego se dividiría horizontalmente) o una propiedad horizontal desde origen. Con la derivada de si deberían tener la misma o distinta naturaleza jurídica la declaración de obra sin constitución simultánea de división horizontal y la división horizontal *ab initio* o no.

2.4. RAMÓN MARÍA ROCA SASTRE Y LUIS ROCA-SASTRE MUNCUNILL (EN FUNCIÓN DE LA FECHA DE LA EDICIÓN)

La evolución doctrinal en la obra de Ramón María Roca Sastre y Luis Roca-Sastre Muncunill[42] es evidente.

La versión de la séptima edición de 1979, se limita a indicar que la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva es la propia de la variedad de *"actos registrables de carácter inmatriculador"*, por referirse a la finca y a sus características físicas. Recuerda las resoluciones que se habían visto por Ramos Folqués y que eran bastante despectivas hacia la obra nueva (p.e la resolución de 20 de mayo de 1895 llegaba a hablar del *"capricho"* del propietario de registrar la obra).

La octava edición de 1997, ya recoge la evolución en la materia fruto de la legislación urbanística de 1990-1992, y afirma que

"esta evolución discurre desde estimar la declaración de obra nueva, siempre dentro de su carácter inmatriculador, como una simple modificación física o material, es decir, un hecho, sin ostentar carácter jurídico negocial alguno, hasta estimar que es un propio negocio jurídico, es decir, una declaración jurídica de voluntad dirigida a configurar y determinar plenamente el objeto de un derecho real cual es el dominio de un inmueble o finca registral, a todos los efectos y especialmente para su constancia registral".

Finalmente, en el Suplemento de 1999 mantiene *"este carácter jurídico-negocial unilateral, aunque pueda ser pluripersonal"* afirmando que queda robustecido por la legislación urbanística.

El carácter negocial ya aparece reflejado.

[42] Roca Sastre, R. M., & Roca-Sastre Muncunill, L. (1979). *Derecho hipotecario* (7a ed.). Bosch, vol. 2, pp. 541-542.
Roca Sastre, R. M., & Roca-Sastre Muncunill, L. (1997). *Derecho hipotecario* (8a ed.). Bosch, vol. 5, p. 11.
Roca Sastre, R. M., & Roca-Sastre Muncunill, L. (1997). *Derecho hipotecario* (8a ed.). Bosch, supl., p. 100.

2.5. RAFAEL ARNAIZ EGUREN 1995 (NEGOCIO JURÍDICO UNILATERAL)

Rafael Arnaiz Eguren[43] señala que *"desde el punto de vista civil, la obra nueva se entiende en dos sentidos: Como un hecho que determina la adquisición originaria por accesión por el dueño del suelo, conforme a lo dispuesto en los artículos 353 y 358 y siguientes del Código Civil, o como un negocio jurídico unilateral en que dicho propietario manifiesta su voluntad de que el objeto del derecho adquirido conste en el Registro".*

Por tanto, lo califica como *"negocio jurídico unilateral"*. Calificación adecuada, si bien al restringir su objeto a la constancia registral cuando puede obedecer a exigencias del Ayuntamiento, de Hacienda o del Catastro, parece insuficiente.

Acierta Arnaiz en separar el dato fáctico del dato negocial que se plasma en el documento y enlaza con las tesis de atender a la existencia de un derecho sobre el objeto.

2.6. PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS Y LA INCIDENCIA DE LA REFORMA DEL RH DE 1982 (ACTO DE ADMINISTRACIÓN)

Manuel Peña Bernaldo Quirós[44] realiza tres afirmaciones.

En primer lugar, conforme a la Rs DGRN de 21 de febrero de 1995[45], considera que en la declaración de obra por un cónyuge casado en gananciales, en general, estamos en presencia de un *"acto de simple administración"*.

En efecto, la Resolución dice respecto a *"si es inscribible la escritura de declaración de obra nueva otorgada únicamente por uno de los cónyuges casados en régimen de gananciales, con expresa manifestación de que la construcción la ha realizado a expensas de la sociedad conyugal, cuando la finca sobre la que se ha llevado a cabo figura inscrita a nombre del marido y la mujer con carácter ganancial"*, que *"La obra nueva declarada en la escritura no supone en este caso alteración ninguna en el régimen jurídico del inmueble ganancial, pues sigue teniendo este carácter tanto el solar como la edificación (cfr. artículo 1.359 del Código Civil), siendo ajenos al Registro los problemas sobre eventuales reembolsos entre el patrimonio común y los privativos de uno y otro cónyuge por los desequilibrios económicos de los valores satisfechos a costa de esos patrimonios*[46]*. 5. Por lo tanto, si la obra nueva es estimada por la legislación hipotecaria como una circunstancia de hecho y no implica en el ámbito civil cambio en la titularidad de la finca afectada, el acceso de la misma al Registro de la Propiedad ha de estar faciliado* (sic, facilitado)*, bastando que uno de los titulares de la sociedad de gananciales haga la declaración oportuna".*

---

[43] Arnaiz Eguren, R. (1995). *Registro de la propiedad y urbanismo: Estudio sobre la inscripción de actos y negocios de naturaleza urbanística*. Marcial Pons, p. 567.

[44] Peña Bernaldo de Quirós, M. (1999). *Derechos reales. Derecho hipotecario* (3a ed.). Centro de Estudios Registrales, pp. 500-501.

[45] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-8966

[46] Doctrina que hoy probablemente la DG no suscribiría. Así evolucionan las posiciones de quienes redactan resoluciones que hoy intentan incluso calificar documentos que ni se inscriben (por ejemplo, los títulos previos al título inmatriculador).

En segundo lugar, que cuando pueda entrar en juego el régimen de la accesión invertida del antiguo art. 1404.II CC *"no puede bastar, sin más, la declaración del cónyuge propietario sobre la fecha de la construcción"*.

Y, en tercer lugar, que *"el art. 20 LH no es obstáculo para el acceso al Registro de una obra nueva no registrada por los titulares anteriores".*

2.7. MANUEL ÁNGEL RUEDA PÉREZ (ACTO JURÍDICO)

Manuel Ángel Rueda[47] analiza, con su brillantez habitual, en 1996 y sobre la base de la Ley 8/1990 y el texto refundido de 1992 (RDL 1/1992, de 26 de junio) y del entonces anteproyecto que luego daría lugar al Real Decreto 1093/1997, la declaración de obra nueva que define como *"una declaración unilateral del titular del suelo que produce una mutación registral, participa de esa naturaleza inmatriculadora"*.

En aquellos años preocupaba si la tesis de la "adquisición gradual de facultades urbanísticas" derivada de la LS 1990 había supuesto una modificación del sistema de adquisición del dominio por accesión del Código Civil. Con su habitual maestría aclara qué suponía entonces el concepto de *"patrimonialización o no de la edificación"*. Destaca que la gran novedad fue que *"el propietario del suelo, al formular su declaración de adquisición del dominio por accesión de lo edificado, está obligado a acreditar además su situación de legalidad urbanística, pues si no es así, no será posible documentar públicamente* (ante notario) *e inscribir esa adquisición dominical"*. Entronca en esta sede el control de legalidad notarial.

Respecto de la naturaleza de la declaración de obra, sintetizamos su exposición que distingue:

a) Teoría tradicional: se trata de la constatación de un hecho, el hecho de la edificación.
   Encuadra aquí a Roca Sastre (*"… hace constar un hecho …"* y la escritura no sería un título inscribible en el sentido del art. 2 LH), a la Resolución DGRN de 22 de diciembre de 1898 y a la Rica (*"no produce negocio jurídico de ninguna clase, sino simplemente una alteración descriptiva de las circunstancias descriptivas de la finca"*). Esta posición coordinaba con la intrascendencia que en aquella época se atribuía a las circunstancias descriptivas. Pero también encuadra a Lacruz (*"… declaraciones … sin tener valor negocial …"*).
b) Teoría moderna: es una verdadera manifestación de voluntad unilateral dirigida a la declaración de un derecho.
   Encuadra a Ramos Folques (1954, *"afecta siempre a los derechos, se inscribe siempre el derecho a la adquisición de la obra"*), Monet y Antón (1962, *"lo fundamental y básico no es dejar constancia de que 'se ha construido', sino declarar que 'ha surgido la propiedad' .."*) y a Arnaiz, en una primera época. Y posteriormente a Cabello de los Cobos (*"la declaración de obra … publica el contenido concreto del dominio sobre la finca …"*). En esta línea, la Resolución de 20 de mayo de 1895 hablaba de *"declaración de voluntad del dueño"* (por lo que se precisa escritura y no basta acta notarial) y la de 3 de enero de 1928 de manifestación de voluntad (*"…exterioriza en forma auténtica una manifestación de tal voluntad, de efectos inmediatos frente a terceros"*). Si bien el propio autor

[47] Rueda Pérez, M. A. (1998). Rueda Pérez, M. A. (1998). *Urbanismo: Función pública y protección de derechos individuales*. Civitas. pp. 150-207.

reconoce la discordancia con la resolución de la DGRN de 21 de febrero de 1995 que vuelve a concepciones antiguas (*"… una vez realizada la obra, su acceso al Registro de la Propiedad tiene lugar como la simple constatación de un hecho, ... Desde el punto de vista hipotecario las obras nuevas, lo mismo que las plantaciones de una finca rústica, no pasan de ser un elemento físico que completa la descripción registral de la finca. Sólo así cobra sentido la posibilidad de que aquéllas puedan inscribirse por su descripción en los títulos referentes al inmueble, es decir, como simple complemento a otro título inscribible. … 3. Es, pues, perfectamente posible que en el otorgamiento de un título declarativo del dominio, ajeno a toda idea de administración o disposición, se aproveche la ocasión para completar la descripción del solar (cfr. artículo 308-1.º del Reglamento Hipotecario), haciendo constar la obra nueva en él construida …"*).

c) Su conclusión, en los aspectos que nos interesan es que (1) la adquisición del dominio se produce por accesión, (2) la atribución documental pública de ese dominio mediante el otorgamiento de la escritura de obra nueva hace que la obra adquiera la consideración de objeto de derecho a todos los efectos legales y sea susceptible de tráfico jurídico y (3) no se documenta un negocio (porque no hay autorregulación de intereses) ni es un hecho jurídico, sería un acto jurídico porque sus efectos vienen establecidos por la norma, son efectos legales.

2.8. ALBERTO DOMINGO (MERAMENTE RECOPILATORIO)

Alberto Domingo no realiza propiamente un estudio de la materia. Su encomiable pretensión es facilitar a quienes preparan las oposiciones al título de notario materiales ajustados en tiempo al programa. En este sentido, Alberto Domingo[48] sintetiza así las tesis sobre su naturaleza jurídica:

El *ius aedificandi* es una de las facultades del dominio y se ejerce con arreglo a la normativa urbanística aplicable. Se han señalado las siguientes teorías:

1. Tesis tradicional: Estamos ante un simple hecho jurídico (Roca Sastre, La Rica) derivado del hecho de construir[49].
2. Tesis modernas: no es un simple hecho, sino que además exige un acto volitivo del titular de la finca. Por ello se califica como:
   I. Negocio jurídico (Arnaiz Eguren): Es un acto dispositivo que se califica como negocio jurídico unilateral cuya declaración de voluntad se dirige a la determinación registral del objeto del derecho real.
   II. Acto jurídico (García García): la escritura formaliza un acto jurídico. Interviene la voluntad, pero los efectos que produce no vienen determinados por la voluntad del declarante, sino por la norma jurídica. Según las RDG de 21/5/1991, 27/12/2010; y 18/9/2015, la declaración de obra nueva es un acto de riguroso dominio, pero no de disposición sino de administración en la línea del art. 94.2 RH cuando dice *"Serán inscribibles las agrupaciones, segregaciones o divisiones de estas fincas, las declaraciones de obra nueva sobre ellas, la constitución de sus edificios en régimen de PH* (propiedad horizontal) *y cualesquiera otros actos análogos realizados por si solo por el titular registral".* La declaración de obra nueva se identificaría como un acto de administración que refleja un hecho constatado en la realidad (edificio). Las obras nuevas son un elemento físico que completa la descripción de la

[48] Como autor o responsable de los temas de oposiciones a notarías.

[49] Como mínimo desde Roca Sastre, R. M., & Roca-Sastre Muncunill, L. (1997). *Derecho hipotecario (8a ed.). Bosch*, p. 12 ya se habla del *"carácter jurídico-negocial, siempre unilateral, aunque pueda ser pluripersonal, de la declaración de obra nueva"*.

finca, de suerte *que, una vez realizada la obra, su acceso al RP tiene lugar como la simple constatación de un hecho* (R. 21/2/1995 y 21/11/2002).

2.9. GALO RODRÍGUEZ DE TEJADA (NEGOCIO JURÍDICO UNILATERAL)

Galo Rodríguez de Tejada, con iguales finalidades que Alberto Domingo[50], propone esta consideración sobre su naturaleza:

a) *Desde el punto de vista civil*, es un acto que constata la adquisición originaria que, por accesión, realiza el dueño del suelo de lo que haya sido edificado, sembrado o plantado en éste, de acuerdo con los arts. 353 y concordantes del Cc.
b) *Desde el punto de vista registral*, la obra nueva es un negocio jurídico unilateral en el que el titular o titulares registrales manifiestan su voluntad de que conste en el registro el objeto del derecho adquirido e incorporado al inmueble. En la actualidad, es doctrina pacífica que:
    I. Se trata de un acto de carácter cuasidispositivo, neutro o de administración especial, que no implica enajenación.
    II. Que debe constar en documento público.
    III. Y que constituye una modalidad de inmatriculación, en la medida en que la declaración de voluntad se dirige a la constancia registral de lo construido, sembrado o plantado. Los datos consignados en la declaración de obra nueva no quedan amparados por el principio de fe pública registral, ya que se refieren a circunstancias meramente físicas o materiales, pero no jurídicas.

2.10. LINO RODRÍGUEZ OTERO (MERAMENTE DIVULGATIVO)

Lino Rodríguez Otero[51], en la misma línea divulgativa de los dos autores anteriores, plantea dos cuestiones en relación con la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva.

Por un lado, si la declaración de obra nueva supone una modificación registral cualitativa de la finca o implica algo más. En este apartado cita a Lacruz (no tiene carácter negocial), Roca (tiene carácter inmatriculador), Ramos Folqués (en contra de los anteriores, se trata de dejar constancia del derecho al objeto), aseverando que discrepa de este último, pero que es obvio que la obra se adquiere por edificación cumpliendo ciertos requisitos.

Por otro lado, si se trata de un acto de disposición (posición que atribuye a Rafael Arnaiz) o de administración (Peña Bernaldo de Quirós).

2.11. JOSÉ MANUEL GARCÍA GARCÍA (ACTO REAL)

García García[52], en 1996, al menos se preocupa de recoger la clasificación dogmática para formular su postura.

---

[50] Como autor o responsable de los temas de oposiciones a registros que aparecen en el portal jurídico *Notarios y registradores*. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosy-registradores.com/web/

[51] Rodríguez Otero, L. (2016). *Elementos de derecho hipotecario* (5ª ed.). Wolters Kluwer.

[52] García García, J. M. (1996). Naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva como formalización de un acto real que requiere el consentimiento de todos los dueños. (Crítica a la

La posición de García García es incluir la declaración de obra nueva dentro de los actos jurídicos, en concreto, dentro de los "actos reales" porque sería una ejecución o realización y no una mera manifestación. Y sería acto y no negocio, dice el autor, porque no hay esa autorregulación de intereses, a diferencia de lo que sucedería en la propiedad horizontal. Así, con la declaración se formaliza el acto real, pero no se regularían sus efectos.
Adicionalmente, lo adscribe a los actos de riguroso dominio.

Su objetivo es rechazar que, inscrita la finca a nombre de ambos cónyuges, pueda uno solo de ellos declarar la obra nueva, saliendo al paso de la Resolución de 21 de febrero de 1995.

2.12. JOAQUÍN DELGADO RAMOS (HECHO JURÍDICO)

Joaquín Delgado Ramos[53] intentó sembrar la duda sobre la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva degradándola al mero hecho jurídico. La argumentación que realiza parece más dirigida al consumo interno de cierto sector más preocupado por algunos intereses corporativos que por los generales del ordenamiento. ¿Qué pretende tal tesis? Por un lado, afirmar que, siendo un hecho, no precisa constatación en instrumento público, menoscabando la función notarial. Y, por otro, conseguir la elusión fiscal al soslayar el impuesto de AJD. Aunque desmontamos en su día y desmontaremos después tal tesis, los fines espurios (entiéndase en el sentido de falsos, pues parece que la argumentación era una reacción a la propuesta sobre la posibilidad de declaración de obras por autorización notarial mediante videoconferencia[54]), junto a afirmaciones como el supuesto carácter constitutivo de la inscripción (tesis solo sostenida por ese mismo autor), aproximan el artículo más a la soflama que al estudio profundo. Dicho sea esto con todo el respeto, pues nos consta que el autor tiene conocimientos sobrados para haber realizado una aproximación más científica a la figura.

2.13. GUILLERMO REVILLA FERNÁNDEZ (ACTO JURÍDICO)

El artículo de Delgado Ramos generó diversas reacciones. Al margen de la nuestra, la de Íñigo Guillermo Revilla Fernández[55]. Revilla Fernández pone de relieve la función de

---

Resolución DGRN de 21 de febrero de 1995). *Lunes Cuatro Treinta*, (198), 10-14. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://registradorescomunidadvalenciana.org/wp-content/uploads/2014/04/Revista-no-198.pdf

[53] Delgado Ramos, J. (2020, 2 de mayo). *¿Es necesario otorgar escritura pública (presencial o por videoconferencia) y devengar el impuesto de A. J. D. para obtener la inscripción de edificaciones (y otros hechos y actos unilaterales)?* Regis-pro.es. Recuperado el 20 de febrero de 2024, de https://regispro.es/es-legalmente-necesario-otorgar-escritura-publica-notarial-para-la-inscripcion-registral-de-edificaciones-y-otros-hechos-o-actos-unilaterales/

[54] Posibilidad ya admitida en la Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos, en el art. 17.ter. 1. a). Vid. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-11022&p=20230509&tn=1#a3-6

[55] Revilla Fernández, Íñigo Guillermo. (2020). Sobre la necesidad de otorgar escritura pública para obtener la inscripción registral de edificaciones y otros hechos o actos unilaterales. *El Notario del siglo XXI*, (93), 178-185. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de

control de legalidad asignada al notario en el art. 28 de la LS. También utiliza un argumento fiscal, para desmontar la tesis de Delgado, basándose en el tenor de los artículos 28 y 31.2 de la Ley del impuesto de transmisiones que señala que quedan sujetas las escrituras y actas notariales que contengan *"actos o contratos inscribibles*" y el 70.1 del Reglamento de desarrollo que establece su base imponible. Revilla destaca que las interpretaciones posibles no concuerdan con la tesis de Delgado[56].

Abandonando los aspectos fiscales y habiendo apuntado que era necesario desmontar antes la tesis elusiva de impuestos de Delgado, concluye por razones sustantivas y civiles que la *"Obra nueva es un acto jurídico que modifica un derecho real y es necesaria su constancia en escritura pública para inscribir la obra nueva en el Registro de la Propiedad"*.

2.14. FRANCISCO MARIÑO (ACTO JURÍDICO)

Con acierto, Francisco Mariño[57] trata el tema de manera escueta. No duda en calificarlo como *"acto jurídico de modificación hipotecaria, encuadrable en los actos de administración, que tienen por finalidad constatar en el Registro de la Propiedad un hecho, la construcción de una edificación o su modificación"*. Para él, no es acto de enajenación ni de disposición. Mariño en rigor se centra en el estudio de la capacidad para otorgar la escritura de obra nueva.

Pero el propio Mariño estudia el "negocio jurídico"[58] y se hace eco de afirmaciones de Díez Picazo y Gullón quienes afirman que "no nos parece útil la exposición de la doctrina del negocio jurídico, pues por la propia naturaleza de su regulación legal es imposible someter a un mismo régimen jurídico negocios tan dispares como el contrato, el matrimonio o el testamento". Y recoge estas afirmaciones de los mismos autores y de Lacruz:

---

https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-93/10154-sobre-la-necesidad-de-otorgar-escritura-publica-para-obtener-la-inscripcion-registral-de-edificaciones-y-otros-hechos-o-actos-unilaterales

[56] "*¿Qué dos posibles conclusiones nos brinda este tenor normativo? (1) Que, o bien la obra nueva es un acto jurídico, conforme al artículo 31.2 TRLITPyAJD, en concordancia con el artículo 70.1 de su Reglamento, y, por lo tanto, conforme al artículo 2 y 3 LH, debe constar en escritura pública para su inscripción en el Registro de la Propiedad, (2) o bien la extravagante conclusión de que el Reglamento de ITPyAJD no desarrolla sino que contradice a su ley correspondiente, y que por lo tanto, la obra nueva no es un acto jurídico y que, consecuentemente, no podría devengarse AJD sobre las escrituras públicas de obra nueva.*
Las consideraciones anteriores parecen hacer decaer por sí solas las conclusiones de d. JDR pues, o bien obra nueva es un acto jurídico que modifica un derecho real y es necesaria su constancia en escritura pública para inscribir la obra nueva en el Registro de la Propiedad -posición que nosotros defendemos-; o bien, la obra nueva no es un acto jurídico y por tanto no podría gravarse con AJD, por lo que el principal motivo de rechazo de la escritura pública de obra nueva por parte de d. JDR quedaría enervado".

[57] Mariño Pardo, F. (2014, 18 de diciembre). La declaración de obra nueva. Doctrina de la DGRN [Entrada blog]. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de http://www.iurisprudente.com/2014/12/la-declaracion-de-obra-nueva-doctrina.html.
Mariño es el autor de un blog de una extraordinaria brillantez y en el que el jurista puede encontrar artículos y desarrollos siempre atinados sobre los más variados aspectos del derecho.

[58] Mariño Pardo, F. (2014, 3 de noviembre). *Tema 23. El negocio jurídico*. Notario Francisco-Manuel Mariño Pardo. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.franciscomarinopardo.es/mis-temas/22-civil-parte-general/57-tema-23-el-negocio-juridico

"Los actos jurídicos en sentido estricto, según dicen Díez Picazo y Gullón (Sistema de derecho civil. Editorial Tecnos), son "por su propia naturaleza, múltiples y heterogéneos", sin que exista unanimidad de criterios doctrinales sobre su clasificación. Lacruz (Elementos de derecho civil. Dykinson), siguiendo criterios propuestos por la doctrina alemana, los clasifica del siguiente modo:

- Declaraciones de ciencia (declaración de las partes o de los testigos en el proceso, informes periciales).
- Actos exteriores puros (la especificación, la conmixtión o el alzamiento o separación de unos frutos). También son conocidos como "actos reales" (Ennecerus).
- Actos que enlazan consentimientos o determinaciones interiores o declaraciones de sentimiento (el reconocimiento de un hijo, el perdón del indigno).
- Manifestaciones de voluntad o participaciones. Son de carácter recepticio (un requerimiento para interrumpir una prescripción, la intimación para constituir en mora).

La aplicación a estos actos jurídicos de las reglas de las declaraciones de voluntad es un criterio doctrinal que, según Lacruz, solo puede sostenerse con reservas. Para Díez Picazo y Gullón, en cuanto a los llamados actos puramente exteriores, no cabe la aplicación analógica de las normas de las declaraciones de voluntad (dicen estos autores: "ni el que construye en suelo ajeno, ni el que crea una obra nueva con materia ajena, ni el que hace la mezcla de líquidos, han de tener plena capacidad, ni son relevantes sus vicios de la voluntad"). En cuanto a las demás clases de actos jurídicos, según Díez Picazo y Gullón, se les podrán aplicar las normas de las declaraciones de voluntad, siempre que cumplan los criterios para la aplicación analógica y no lo prohíba el legislador".

Este punto nos parece esencial porque, al final, creemos que la Doctrina mezcla a veces dos naturalezas jurídicas: la de la construcción en sí misma y la de la declaración de la construcción realizada. La primera podría realizarse hasta sin "capacidad" (debiendo entenderse este concepto en los términos en que se hacía antes de la reforma por la Ley de discapacidad), pero la segunda, la declaración de obra nueva, exige el juicio de aptitud por el notario y el juicio de legitimación. La declaración de obra nueva no es un "acto puramente exterior" (la construcción podrá serlo, su declaración ante notario es algo más).

2.15. ANTONIO MANUEL OLIVA IZQUIERDO (RECOPILATORIO DE LA OSCILANTE DOCTRINA DE LA DG)

Oliva Izquierdo[59] recopila la doctrina de la Dirección General que tilda de *"oscilante"* y, como consecuencia, se ve atrapado en la duplicidad de afirmaciones de esta. Así, habla de la naturaleza jurídica desde la perspectiva civil y desde la perspectiva registral.

Desde esta última perspectiva registral, primero clasifica los autores en tres grupos:

a) el primero, indica que es una mera circunstancia de hecho (aquí ubica a Lacruz y Roca-Sastre);
b) el segundo, que es la constatación de un hecho que accede al Registro a través de la titulación pública (aquí ubica a Gómez Gálligo, Parejo-Merino y Parejo)[60];

[59] Como autor o responsable de los temas de oposiciones a registros que aparecen en el portal jurídico *Notarios y registradores*. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosy-registradores.com/web/

[60] ¿Cuál es el matiz diferencial entre ambas posiciones desde un punto de vista de Ciencia del Derecho?

c) y el tercero se decanta por el acto jurídico. Dentro de esta última tesis, subdivide en dos grupos:
    I. por un lado, como voz discordante, Arnaiz Eguren habría afirmado que es un negocio jurídico, en concreto, una modalidad de inmatriculación;
    II. por otro, lado la tesis de García García o Fandós Pons (acto real y acto de riguroso dominio), a la que se suma.

En este sentido, se acaba apuntando a la tesis de considerar que si la obra nueva supone un *acto real* (el de realización de la edificación), *"la declaración de obra nueva consiste en la formalización de un acto por su titular, constituyendo un acto de riguroso dominio"*.

Pero, atrapado como decimos por las resoluciones de la Dirección General, se ve forzado a distinguir entre la declaración de obra propiamente dicha y la constancia de su terminación. Aquella sería un acto y esta, un hecho jurídico puramente descriptivo.

2.16. IGNACIO MARTÍNEZ-GIL (DECLARACIÓN DE VOLUNTAD Y CIENCIA)

Con acierto, Martínez-Gil[61] distingue

a) la antigua doctrina, para la que la declaración de obra nueva es un simple hecho jurídico, mera *narración fáctica*;
b) de la moderna, que admite que existe un hecho volitivo, oscilando entre el *negocio jurídico unilateral o el acto jurídico* (como vimos, para quienes afirman que los efectos jurídicos vienen predeterminados por la Ley, esta sería la tesis).

Destaca que no es un negocio cuya finalidad sea la adquisición de la propiedad (ese efecto ya derivaría de la accesión), sino que es una *declaración de voluntad y ciencia*. Como consecuencia, no es suficiente el acta notarial; no supone la modificación del patrimonio; y es siempre potestativa (salvo excepciones).

2.17. JUAN GÓMEZ MARTÍNEZ (LA PROPIEDAD HORIZONTAL ES UN NEGOCIO CONFIGURADOR)

No se ocupa Juan Gómez de la obra nueva, sino de la propiedad horizontal en el CCC[62]. Recuerda que la naturaleza de la constitución de la propiedad horizontal ha sido calificada:

a) Como *negocio jurídico de disposición* por Díez-Picazo y Gullón Ballesteros, porque se cambia un derecho de propiedad indivisa por una propiedad que se adquiere exclusiva sobre elementos privativos e indivisa sobre los comunes. Vemos pues que *"disposición"* no implica aquí cambio de titularidad o transmisión del bien.
b) Como *acto de riguroso dominio*.

---

[61] Martínez-Gil, I. (2021). *Memento práctico Francis Lefebvre: hipotecario: 2021-2022*. Lefebvre El Derecho, p. 196, párr. 2065.
[62] Gómez Martínez, J. (2021). *Los elementos estructurales de la propiedad horizontal en Cataluña: Parte general y el título constitutivo*. Tirant Lo Blanch.

c) Como *"negocio de disposición configurador de una nueva forma de propiedad que es la propiedad horizontal"*, tesis del I Simposio sobre la Propiedad Horizontal (Valencia, 1972).
d) Como acto de mera administración (con el argumento del art. 94.2 RH que habla tanto de la propiedad horizontal como de la obra nueva). Los defensores de esta tesis dicen que o el art. 94.2 RH es ilegal o es que se trata de un acto de administración. El jurista avezado, añadimos nosotros, no dejará de apreciar el absoluto sofisma que este tipo de razonamiento provoca. Gómez Martínez afirma que, si se acepta el silogismo, tanto la división horizontal como las divisiones materiales o las obras nuevas deberían tener la misma naturaleza jurídica.

La posición de Gómez Martínez sobre la propiedad horizontal es que no es negocio dispositivo (porque no hay enajenación) ni mero acto de administración porque es un "*negocio de riguroso dominio"* y "*negocio configurador de un régimen especial de propiedad".*

Retengamos la idea de una misma naturaleza y recordemos las tesis de Monet.

2.18. JAVIER MERINO Y JAVIER OÑATE [63] (DISCUSIÓN SOBRE NUESTRA TESIS DEL NEGOCIO JURÍDICO O SI ES MERA CUESTIÓN SEMÁNTICA)

Las posibilidades tecnológicas permiten hoy crear chats donde se discuten cuestiones doctrinales. En esta materia destaca, en particular, el debate con mis compañeros Javier Merino y Javier Oñate. Les apunté que estaba llegando a la tesis del negocio jurídico unilateral atendido que el otorgante elegía el procedimiento (art. 28.1 o 28.4), la manifestación sobre el uso del inmueble, la exigencia o no de seguro decenal o la situación medioambiental y su configuración o no bajo el régimen de la propiedad horizontal y, por último, pero no menos importante, la necesidad de determinación indirecta de la finca que sirve de sustrato a la obra declarada mediante su georreferenciación.

El primero, Javier Merino, inicialmente, seguía la postura clásica afirmando que era un acto jurídico, pero evolucionando a lo largo del debate. El segundo, Javier Oñate, considera que en el Derecho español distinguir entre acto o negocio jurídico resulta forzado y pone ejemplos de acto jurídico que nada tendrían que ver con una escritura como la de obra nueva.

Javier Merino señala que existe una idea subyacente y que apunta también Jiménez Clar: la definición-delimitación del objeto jurídico, aspecto en el que hay más autonomía. ¿Cómo nace el objeto jurídico? Lo decisivo es la voluntad de apropiación, la afirmación del dominio.

Pero, sobre todo, añade que la accesión funciona de distintas formas y tiene variantes. La doctrina tiende a fijarse en el resultado (edificación) y no en las circunstancias: no es lo mismo que declare la obra un propietario sobre su terreno afirmando que utilizó fondos

[63] Debates de 6 de agosto de 2023 (en pleno agosto tres notarios nos enzarzamos en un debate virtual sobre la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva). Si alguien estudiase las muchas preocupaciones que un grupo de notarios manifiestan sobre problemas jurídicos en un foro de debate, tendría material para numerosas tesis.

propios, fondos ajenos o fondos gananciales; tampoco que sea antes de 1981 o después; o que la construcción la haya hecho un tercero -accesión invertida-.

Por otro lado, la posibilidad de elección de los efectos conduciría a tratar la declaración de obra nueva como negocio jurídico. Pero esto es discutible pues surge la duda de si cuando se eligen los efectos del negocio hay tal elección o diferentes consecuencias para actos jurídicos distintos. Es decir: si se tiene licencia y se produce una extralimitación de la obra respecto de la misma y se acude al 28.4 no queda otra opción que, precisamente, acudir a esta vía; si, por el contrario, se elige esa vía por comodidad, tampoco queda otra opción, una vez elegida la comodidad y el tipo de acto que se formaliza, que anudarle los efectos de la norma. Bien es verdad que la elección debe ser informada y supone asumir unas consecuencias jurídicas. En todo caso, reconoce que es cierto que en el seguro decenal y el uso propio hay plena autonomía y elección discrecional.

En este punto la discusión versó sobre la objeción realizada por nuestra parte y, con ello el debate, se trasladó a si tal situación no sucede al final en todo negocio: una vez eliges, las consecuencias son resultado de esa elección. Dicho de otra forma, una vez se ha formalizado cualquier negocio jurídico (cuando la voluntad ya ha intervenido) las consecuencias son necesariamente las que la ley anuda a esas disposiciones (en los negocios unilaterales) o estipulaciones (en los bilaterales). Desde la vía elegida (28.1 o 28.4), hasta el momento en que se declara la obra (en construcción o terminada), su misma determinación (con unos mínimos descriptivos *ex lege*, pero sin máximos), la decisión del momento de georreferenciar (en el momento inicial o solo con motivo de la terminación), la asunción de compromisos urbanísticos, la fijación del estatus de la obra, etc. dependen de decisiones de quien formula la declaración. Naturalmente que, una vez ejercida su voluntad configuradora, los efectos solo podrán ser los asumidos, pero eso sucedería en todo negocio.

Javier Oñate afirma que *“aunque la declaración de obra nueva "no es un contrato" al no ser bilateral, es obvio que no existe ninguna obra nueva que no se haya efectuado mediante contratos: Un contrato de obra, contratos de compra de materiales, contratos de trabajo .... La obra nueva no nace sola ni aparece ahí de repente.*

La declaración de obra nueva es un acto jurídico unilateral. "Da igual" que lo califiquemos como un negocio jurídico unilateral que como un acto jurídico unilateral semejante a un negocio jurídico. Se suele decir que es un acto jurídico porque las consecuencias jurídicas están predeterminadas. Pero no acierto a ver cuáles son esas consecuencias jurídicas predeterminadas legalmente anidadas a tal declaración y menos aún en un acto o negocio jurídico sujeto a una enorme variabilidad ligada con la libertad del titular. No ocurre así con el acto jurídico típico de la doctrina del negocio jurídico como es el reconocimiento de un hijo, donde no caben matices: Se reconoce o no.

Incluso otro acto jurídico como es el juramento o promesa de nacionalidad, la opción por una vecindad civil, el matrimonio o el divorcio deben documentarse en escritura pública. El notario no es un simple testigo que se limita a dar fe de determinados hechos producidos o declaraciones emitidas en su presencia.

Podría entenderse que la declaración de obra nueva no añade nada al acto humano de transformación de un inmueble de su propiedad al construir sobre él, desde el punto de vista del derecho de propiedad. No se adquiere por la declaración, sino por la accesión, como defendió la doctrina civilista incluso bajo la Ley del Suelo de 1989.

Pero esto no quiere decir que sea un mero hecho jurídico humano. Si así lo fuera, el legislador no se habría tomado tantas molestias en exigir la acreditación del cumplimiento de un número creciente de requisitos, no sólo para su inscripción en el registro, sino para la autorización de la escritura, se inscriba o no en el registro. La declaración de obra nueva es una declaración de voluntad de asunción voluntaria de las consecuencias jurídicas derivadas de los actos constructivos realizados por el titular del suelo, de sus manifestaciones de haber realizado el hecho constructivo cumpliendo con los requisitos legales, tanto civiles como administrativos y urbanísticos, que deben ser comprobados en la medida exigida por la normativa urbanística no sólo por las administraciones competentes, sino también por el notario y, pasado su filtro de control de legalidad, por el registrador, siendo el de éste más reducido y redundante respecto del del notario.

Las declaraciones del propietario o titular en la escritura tienen el carácter de confesión extrajudicial y como tal, perjudican a quien las efectúa, estando amparadas por la fe pública notarial (arts. 319 LEC y 1 RN).

No se trata de adecuar el registro a la realidad "extrarregistral" sino de que, por voluntad del titular, acceda al registro el hecho de que por voluntad y bajo la responsabilidad del titular del derecho a construir, se ha iniciado o concluido una edificación que respeta las normas civiles, administrativas y urbanísticas.

El principio de titulación pública exige que el documento acreditativo de todo lo anterior sea una escritura pública y, excepcionalmente, un documento administrativo o judicial. Debe reputarse incorrecta desde el punto de vista notarial la exigencia de que el fin de obra se haga constar en "acta", el documento adecuado es una escritura, ya que no es sino el fin de un proceso que en el caso de la obra nueva terminada se formaliza en una única escritura, mientras que en el caso de la declaración de obra nueva en construcción se divide en dos.

Por comparar, las modificaciones descriptivas que afectan a las fincas, agregación, agrupación, segregación y división también deben constar en escritura pública, siendo muy cuestionable que se trate de "meras operaciones registrales" por afectar al objeto sobre el que se proyecta el derecho de propiedad. Lo mismo ocurre con las servidumbres en que, el hecho de poder ser reflejadas en el Registro como meras cualidades del inmueble (art. 13.2 LH), no exime de la exigencia de escritura pública para su constatación registral.

En definitiva, se trate de un acto o un negocio jurídico que en definitiva no es sino una cuestión hasta cierto punto semántica, lo cierto es que requiere unos requisitos y produce unos efectos contra terceros que justifican la exigencia de escritura pública, con todo lo que conlleva de control de legalidad, asesoramiento jurídico directo y especializado y protección de terceros.

Otra cosa es que su tratamiento fiscal no sea adecuado, por cuanto la actividad de construcción ya está sujeta al IVA y al Impuesto Municipal de Obras y Construcciones y el criterio de escritura o acta notarial unida a su inscribibilidad registral produzca un hecho imponible meramente documental, cuando menos discutible".

Como vemos en esta materia es fácil deslizarse a otras cuestiones distintas de la naturaleza jurídica.

Sí queremos extractar ideas que consideramos esenciales de sus aportaciones:

1º Se discute doctrinalmente la existencia de negocios jurídicos unilaterales y de actos unilaterales semejantes a negocios jurídicos.

2º Es evidente que en la declaración de obra nueva existe una declaración de voluntad autorreguladora de efectos que va más allá de las meras elecciones legales, aunque nos refiriéramos solo al destino (autopromoción o no) o a los fondos utilizados en la sociedad de gananciales y naturaleza del suelo o a las situaciones de comunidad. También es el reflejo de previos negocios (el de construcción, la indicación de la procedencia de los fondos, etc.). Y supone indirectamente la fijación geométrica del suelo.

3º Los actos jurídicos en sentido estricto (como el reconocimiento de un hijo) no admiten matiz alguno: se reconoce o no. Distan mucho de la escritura de obra nueva.

4º En cualquier caso, la escritura pública como documento idóneo y único para el consentimiento informado es ineludible.

2.19. ¿ES UN ESFUERZO VANO PRETENDER SUBSUMIR LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA EN LA CATEGORÍA DEL NEGOCIO JURÍDICO?

Es cierto que nuestra afirmación de la naturaleza de negocio jurídico configurador puede deberse a una reacción al intento, a nuestro juicio hoy inasumible, de reconducir la declaración de obra a un mero hecho.

2.19.1. Algunas referencias sobre la categoría del negocio jurídico

Sin embargo, sin pretender desarrollar ideas que exigirían una extensión muy superior, nos permitimos algunas reflexiones suscitadas por diversas lecturas sobre la materia. Dando por conocida la obra de De Castro y de Lorenz, nos ha llamado la atención la reciente preocupación de la doctrina peruana sobre el concepto de negocio jurídico como consecuencia de la modificación de su Código Civil, doctrina que se nota que ha estudiado a su vez los textos de la doctrina italiana.

a) Doctrina que niega la diferencia entre acto y negocio jurídico. Un planteamiento curioso lo constituye la distinción de Edwin Rafael Llanos y Manuel Sánchez[64] que distinguen la secuencia hecho jurídico, acto jurídico y negocio jurídico, que enmarcan en la Teoría General del Derecho, y el término negocio o acto jurídico, que enmarcan dentro del derecho Civil (discrepando de Luis Moisset de Espanés). Estos autores ponen en tela de juicio la diferencia entre "acto jurídico" y "negocio jurídico". Recuerdan que como son dos *definiens* diferentes, se piensa que son nociones diferentes, olvidando que dos oraciones distintas pueden significar lo mismo. Consideran que debe acudirse a las fuentes originales y acuden a Leysser León. Destacan que se estudiaron autores franceses o sus traducciones al español, por un lado, o autores alemanes traducidos al francés o sus traducciones españolas, por otro. Concluyen que *"los términos son distintos pues se usan en sistemas distintos y en idiomas distintos, en alemán rechtsgeschäft, en italiano negozio giuridico, en francés acte juridique, y el common law usa juridical act (ver Ferri 2002, 85-91). Todos los términos anteriores se refieren a lo mismo; es decir que son sinónimos"*. Contrariamente a lo sostenido antes por la

[64] Llanos Malca, E. R., & Sánchez Zorrilla, M. (2011). El mundo del acto jurídico y del negocio jurídico. *Derecho y cambio social*, 8(26). Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5496836

doctrina, afirman que *"en sus inicios la teoría del negocio jurídico alemán como su versión francesa fueron idénticas"* y que *"la teoría francesa del acto jurídico "no es otra cosa que la original alemana, sin más modificación que la nominativa" (León 2004, 72)".* La conclusión es que *"si hablamos de la 'teoría' del negocio jurídico alemán estaríamos hablando de un desarrollo de la 'teoría' del acto jurídico francés"*[65]. Acto seguido distingue entre la teoría del negocio jurídico como construcción teórica de la construcción legislativa. No solo afirman que *"si aceptamos la separación tradicional entre las teorías del acto y del negocio jurídico, se puede aseverar que 'son nociones elaboradas por diferentes sistemas doctrinarios con el mismo objetivo: establecer una teoría general de los actos humanos relevantes jurídicamente' (Taboad 2000,820). Así es que las dos tratan de lo mismo, con la sola salvedad que, por motivos del idioma, en una se lee acto, mientras que en la otra negocio"*, sino que llegan a afirmar que *"nunca ha existido una teoría francesa del acto jurídico".* Concluyen que la única utilidad de separar ambas teorías es que la del "acto" se referiría a la primera versión de la teoría alemana (la pandectista), mientras que la segunda, la del "negocio", se referiría a la versión actual.

b) Doctrina que clasifica los diversos conceptos del negocio jurídico. Del estudio de Ramón Morales[66], quien distingue la categoría legislativa y la lógica del negocio jurídico, nos interesa la clasificación que realiza de esta última. Sin ánimo exhaustivo enumeramos las distintas concepciones que definimos mínimamente a pie de página[67]: voluntarista o antropológica; declaracionista o preceptiva;

---

[65] No abusaremos del lector deteniéndonos en la explicación de los tres mundos de Popper.

[66] Morales Hervias, R. (2007). Nuevas perspectivas del negocio jurídico. *Derecho & sociedad*, (28), 293–306. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7792723.pdf

[67]
a. Voluntarista o antropológica
Como declaración de voluntad (una voluntad declarada). Así, Savigny y Unger. La inspiración sería ético-filosófica, iusracionalista y kantiana.
i. Por efecto del positivismo, se pasó "al análisis psicológico del proceso de la acción" (con Zitelman).
ii. Después, el concepto voluntarista cambia a la visión antropológica, la declaración expresa la voluntad de una mutación jurídica y el negocio es una declaración que programa óptimamente las mutaciones de derechos u otras situaciones jurídicas.

II. Declaracionista o preceptiva
Como acto de autonomía privada, acto de autodeterminación o de autorregulación de los intereses propios entre los mismos interesados. Se trata no de un mero programa, sino de una regla de conducta que exige ser cumplida porque su inobservancia se sanciona (con distintos grados). El negocio contiene un precepto de autonomía privada con eficacia constitutiva.
El autor destaca los problemas de ambas tesis con la tesis de la recepción del negocio por el ordenamiento jurídico.

III. Institucional
La autonomía se definiría en dos niveles (subjetivo y objetivo). El negocio antes que fuente de derecho subjetivo es fuente de normas subordinadas a las estatales. Una suerte de ordenamiento privado autónomo.

IV. Normativa
El negocio se estudia como elemento del proceso productivo del Derecho y se diferencia de hechos y actos y es productor de efectos. Sería una norma privada.

institucional; normativa; axiológica; de validez; combinatoria; programática; comunicativa o performativa; de las libertades y ecléctica.
No nos detenemos en la propia definición del autor quien, tras criticar la mezcolanza de varias definiciones, aporta la suya propia con algunas combinaciones, ni en la problemática legislativa de la regulación en su país.

c) Doctrinas que afirman el crepúsculo del negocio jurídico. Galgano[68] formula distintas críticas al concepto del negocio jurídico. Distingue (a) actos o declaraciones de voluntad; (b) actos o declaraciones de ciencia y (c) participaciones o comunicaciones. Señala que su elemento común (a diferencia de los hechos) es que tienen valor solo en el mundo del Derecho. Afirma que *"el negocio jurídico ha terminado disolviéndose en las mismas manos de quienes lo propugnan"* porque afirman que la aplicación de las normas de los contratos es analógica y no directa tanto para los negocios jurídicos unilaterales como para los actos bilaterales no patrimoniales o para los actos unilaterales mortis causa. Finalmente, señala los tres grados de abstracción por los que se llega al concepto señalando que el *Common Law* se queda en el primero (el concepto de contrato con intercambio de prestaciones de la compraventa o el arrendamiento); el sistema

---

A diferencia de los conceptos antinormativistas, las dos últimas concepciones se construyen en niveles exclusivamente jurídicos.

V. Axiológica
El negocio es un valor contrapuesto a los estatales y expresa la relación entre libertad y autoridad. Por eso exige un análisis ex post de su compatibilidad con el ordenamiento jurídico. Es un acto vinculante de privada reglamentación de intereses.

VI. Validez
Se configura como una declaración de vigencia. Se trata de poner en vigor una determinada consecuencia jurídica.

VII. Combinatoria
El negocio conjuga la autonomía privada, la seguridad del tráfico y la justicia o equivalencia contractual y solo se comprende dentro de ese "sistema móvil".

VIII. Programática
El negocio es un acto programático, distinto del de realización.

IX. Comunicativa (o performativo)
Desde Austin se distingue entre enunciados constatativos y performativos (estos cuando ejecutan acciones, verifican afirmaciones o hacen realidad una promesa). El negocio crea situaciones jurídicas siempre que en el acto performativo exista (i) una acción comunicativa; (ii) inspirada conscientemente en el marco de las relaciones humanas; (iii) que se comprenda como una declaración jurídico negocial y (iv) que no se afecte negativamente por invalidez.

X. De las libertades
El negocio es un acto complejo de dos libertades: de celebración y estipulación. Para esta tesis:
- Si solo existe libertad de celebración: sería acto jurídico en sentido estricto.
- Si, además, hay libertad de estipulación: surge el negocio jurídico.

XI. Ecléctica
El negocio es el punto de conexión entre el acto lícito y las consecuencias jurídicas que el ordenamiento les liga.

[68] Galgano, F. (2001). El crespúsculo del negocio jurídico. *Derecho & sociedad*, (16), 237-250. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7792628.pdf

romano-francés, en el segundo (prescindiendo del intercambio de prestaciones para poder englobar contratos a título oneroso y gratuito); y el sistema romano-alemán, en el tercero (para poder englobar negocios unilaterales). Galgano también realiza otra crítica porque el contrato carece de aptitud para mediar en el conflicto de intereses como consecuencia de la quiebra del principio de igualdad formal.

d) Doctrinas que intentan recuperar el aspecto dogmático del concepto. Eric Palacios[69] intenta acercarse a la dogmática. Destaca la cita de Allorio: *"Si defender la coherencia del ordenamiento jurídico, si repugnar el pensamiento de que la ley admita, sin diferencia real de situaciones prácticas que regular, soluciones discordantes; si todo esto es dogmática, entonces no me ruborizo de profesarme dogmático"*. Se esfuerza en facilitar un concepto y en refutar las tesis en contra dogmático-sistemáticas (la negación de la unidad del negocio jurídico entre los contratos y el testamento o la promesa unilateral como fuente de obligaciones) y las formuladas desde el plano ideológico (como las vistas de Galgano). Finalmente, considera que si el ordenamiento confiere efectos al negocio jurídico es por la función social que cumple. Se inclina por configurar la Teoría General del Negocio jurídico como instrumento para resolver la relevancia de la actividad de los particulares en la modificación de la realidad jurídica y concluye citando a De los Mozos.

e) José Luis de los Mozos. Citado Federico de Castro, resulta obligado citar al menos a otros dos autores españoles. José Luis de los Mozos[70], sin perjuicio de los aspectos históricos y podríamos decir ideológicos, al referirse a la teoría general del negocio jurídico, dice *"Entre las ventajas que ofrece, seguramente la más significativa está en que acostumbra al jurista a una manera de pensar racional, pues … en definitiva, el método de la ciencia del Derecho, y aún de su conocimiento práctico, el método dogmático, entendido, naturalmente, con todas las atenuaciones, modificaciones y cautelas que se quiera".* Resulta muy interesante su explicación del Pandectismo y el normativismo positivista, que en realidad es cita de Federico de Castro, señalando la desaparición del requisito de la causa en el BGB. Reconoce las críticas de abstracción y generalización.

f) Díez Picazo. Luis Díez-Picazo[71] nos ha interesado en cuanto se ocupa de eficacia e ineficacia del negocio jurídico. El negocio jurídico, una vez celebrado, produce sus efectos *inter partes* y respecto de terceros.

---

[69] Palacios Martínez, E. (1994). Algunos apuntes dogmáticos sobre el concepto de negocio jurídico. *THEMIS: Revista de derecho*, (30), 67-79. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5109854.pdf

[70] De los Mozos, J. L. (1986). La teoría general del negocio jurídico: su oportunidad e importancia. *Anuario de derecho civil*, 39(3), 787–806. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/46660.pdf

[71] Díez-Picazo, L. (1961). Eficacia e ineficacia del negocio jurídico. *Anuario de derecho civil*, 14(4), 809–834. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2048946.pdf

I. En la eficacia *inter partes* incluye la constitutiva, modificativa, preceptiva, declarativa, extintiva y preliminar o previa.

II. Respecto de los terceros, aunque el negocio sea *res inter alios acta*, el negocio realizado penetra en el mundo de la realidad jurídica y se instala en él y por ello *"no es jamás indiferente para los terceros"*. Dotando al negocio de los requisitos de publicidad y seguridad puede desplegar alguna eficacia respecto de los terceros (los documentos privados sí pueden producir efectos en favor de terceros; los documentos públicos sí pueden desvirtuar los efectos de otra escritura respecto de terceros cuando hayan cumplido los requisitos de publicación y de seguridad, interpretando *a contrario* el 1230 y el 1219 CC). Mientras que la eficacia directa respecto de terceros es excepcional, es más frecuente la indirecta a través de las situaciones creadas o modificadas en el negocio, sea refleja o provocada (p.e. el tercero puede servirse de la celebración del negocio como fundamento de su pretensión o de su contestación a las partes). En la eficacia provocada habla de la "oponibilidad" o de la "utilización" del negocio jurídico. Después analiza los distintos supuestos de ineficacia con su habitual claridad expositiva.

2.19.2. La "comodidad" de usar la dogmática del negocio jurídico

Revisadas estas ideas, según la concepción dogmática que se adopte resultará más fácil o más complejo aceptar nuestras tesis. Pero a nosotros la dogmática del negocio jurídico nos facilita un armazón conceptual para entender y explicar la figura.

La declaración de obra nueva es, sin duda, una declaración, pero que pretende producir una serie de efectos jurídicos que estudiaremos a lo largo del articulado y que puede padecer causas de ineficacia propias del negocio jurídico.

Partiendo de que en Cataluña ya se exige la proforma del documento público notarial para obtener determinadas licencias, se podría incluso afirmar que los destinatarios de la declaración son, precisamente, los terceros, como el Ayuntamiento. ¿Qué otro sentido tendría convertir en pública la declaración? Con Juan Álvarez-Sala Walther[72 y 73], *"*quien consiente un documento público, consiente principalmente en hacer público su contenido". Y se hace público porque con ello se producen determinaciones del derecho en relación con los colindantes, la accesión, el municipio o la Comunidad, según el caso y materia, el Catastro, la Hacienda y los registros públicos. Pero no solo se producen esos efectos, sino que también se crea el sustrato de otros negocios configuradores (como la propiedad horizontal, no es posible crear en la propiedad horizontal elementos que no estuviesen amparados en la declaración de obra) y de otros negocios posteriores (como

[72] Álvarez-Sala Walther, J. (2018, 10 de mayo). La actuación notarial entre la privacidad y la transparencia. *El Notario del Siglo XXI*, (81). Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-81/academia-matritense-del-notariado/8905-la-actuacion-notarial-entre-la-privacidad-y-la-transparencia

[73] *"El notario, como funcionario público o servus publicus -nos recuerda José Ángel Martínez Sanchiz-, igual que el atrarius que estaba en el atrio controlando la entrada, da acogida, en representación de la sociedad, al acto jurídico, previo control de su legalidad, sobre la base de un asesoramiento adecuado, dotándole así, con ese respaldo público, de pública cognoscibilidad, de modo que quien consiente un documento público, consiente principalmente en hacer público su contenido"*.

la compraventa del inmueble, especialmente si es en construcción) que pueden tomar la declaración de obra como antecedente o sustrato.

También el propio negocio de la declaración de obra nueva puede adolecer de ineficacia (por una licencia declarada ilegal o porque el Ayuntamiento en uso de su derecho conforme al art. 28.4 LS haga constar la situación de fuera de ordenación o de asimilado de la obra declarada). En definitiva, sin ignorar cuanto hemos expuesto sobre el acto y el negocio jurídico, creemos que el uso de la dogmática del negocio jurídico nos permite una estructura de estudio de la figura que aporta claridad y esquema conceptual.

De esta forma no solo es posible desarrollar esta tesis, sino ubicar la misma dentro de un estudio más amplio donde los “elementos reales” se estudien con posterioridad.

3. LA DG. EVOLUCIÓN Y TITUBEOS. ¿ES IRRELEVANTE LA NATURALEZA JURÍDICA?

La evolución vista permite realizar algunas afirmaciones respecto de las tesis que hace suya en cada momento histórico la DG.

a) La tesis del hecho jurídico fue la prevalente en una época inicial. En este sentido, la STS de 3 de octubre de 1979[74] afirmaba, respecto de la declaración de obra nueva, que *"la práctica entiende autorizado por el artículo 308, número primero in fine, del Reglamento Hipotecario, manifestación que según relevante criterio doctrinal no comporta acto o negocio jurídico alguno ni, por lo tanto, una verdadera expresión de voluntad con tal alcance, sino una simple narración fáctica"*. Ya hemos visto el alcance de esta sentencia que versaba sobre la necesidad o no de admitir determinado motivo del recurso de casación que a todas luces no podía prosperar.

Esta misma tesis parece mantenerse en la STS de 27 de junio de 1992[75] al decir que la declaración de obra nueva *"carece de valor negocial"*[76]. En realidad, la sentencia lo que plantea es si el originario contrato de cesión de solar por obra quedaba novado por la escritura de obra nueva otorgada por todos los interesados en la medida que se consignaba una superficie de la planta baja no adecuada. Rechaza la novación del contrato que en ningún lugar aparecía explicitada.

No consideramos que esta jurisprudencia resuelva hoy la materia porque se dictan tales sentencias ante el caso concreto de reclamaciones derivadas de un contrato y del efecto de la declaración de obra sobre tales reclamaciones. En síntesis, la cuestión es si acordadas unas condiciones en una cesión de solar por obra, el mero hecho de concurrir el cedente al otorgamiento de la escritura de declaración de obra presupone o no una modificación o novación del contrato originario.

Podríamos afirmar que lo discutido no es si la declaración de obra es en sí o no un negocio jurídico, sino si tiene valor novatorio del negocio previo de cesión de solar por obra, cuestión que debe resolverse en el caso concreto pues, salvo que otra cosa se indique en la escritura, la declaración de obra es en principio unilateral y la cesión fue bilateral. De ahí las dudas que se generan si el cedente del suelo comparece en la escritura de declaración de obra. ¿Para dar su conformidad a la descripción o para novar el objeto de su contraprestación? Materias ajenas a la nuestra y que dependerán del caso concreto.

---

[74] Consultable en https://vlex.es/vid/76686839

[75] Roj: STS 5179/1992 - ECLI:ES:TS:1992:5179 Id Cendoj: 28079110011992100820

[76] "… *sin que esa naturaleza de medio inmatriculador de la obra nueva que presenta su declaración, resulte alterada ya se haga mediante su descripción en los títulos referentes al inmueble por los que se declare, reconozca, transfiera, modifique o grave el dominio y demás derechos reales, o se haga constar solamente la edificación o mejora, y en ambos casos se contrae a la descripción de las circunstancias físicas o materiales, por ello la doctrina científica viene reconociendo que esta declaración de obra nueva carece de valor negocial y no implica cambio jurídico alguno".*

b) La DGRN (hoy DGSJyFP) parece haberse decantado por la doctrina que afirma que la escritura de declaración de obra sería un acto jurídico de riguroso dominio, pero no de disposición, sino de administración.

Acto jurídico de administración porque, aunque de manera no muy precisa, en la polémica entre su calificación como hecho, acto o negocio jurídico, la DGRN se decanta por el acto jurídico porque la diferencia entre el negocio y el acto jurídico es que en aquél los sujetos pueden configurar las consecuencias jurídicas; mientras que en este, en el acto jurídico, no pueden configurar sus consecuencias jurídicas porque vienen preconfiguradas por la Ley. Así, una vez declarada la existencia de la obra por el sujeto, realizado el acto jurídico de administración, donde se constata la realidad de un hecho (el edificio), se trata de consignar un elemento físico que completa la descripción de la finca, de suerte que, *una vez realizada la obra, su acceso al Registro de la Propiedad tiene lugar como la simple constatación de un hecho* (Rs 21/2/1995 y 21/11/2002).

Y de riguroso dominio, pero de mera administración porque, siguiendo con las tesis de la DGRN (en las Rss. 21/5/1991, 27/12/2010 y 18/9/2015), la declaración de Obra Nueva sería un acto de riguroso dominio, pero no de disposición (en el sentido de que no hay propiamente alteración patrimonial), sino de administración.

El argumento que utiliza es el art. 94.2 RH que veremos al analizar los elementos personales.

c) Nótese que subyace en algunas expresiones de la DG la idea de que la declaración de obra nueva sería un acto, pero su constancia registral sería la simple constatación de un hecho. No deja de ser curiosa la mezcla de conceptos y el planteamiento: la manifestación del propietario al declarar la existencia de una obra sería un "acto jurídico en sentido estricto, en concreto, un acto real"; sin embargo, su descripción al practicar el asiento sería la simple constatación de un hecho.

d) Pedimos perdón de antemano, pero esta afirmación, es decir, el inciso *"una vez realizada la obra, su acceso al Registro de la Propiedad tiene lugar como la simple constatación de un hecho"* (Rs 21/2/1995 y 21/11/2002), exactamente ¿qué aporta? Descartado que se refiera al hecho mismo del asiento (no tendría sentido), parece querer decir que lo que se constata es un hecho. ¿Qué quiere decir? ¿Quizá que no se constata un derecho? ¿Quizá que no se está constatando el derecho del propietario titular registral a la obra que se inscribe? ¿Por qué?

Quizá interpretan que la declaración de obra nueva y su transcripción en el Registro solo implican la consignación de un hecho que completa la descripción de la finca. Pero si esto podía afirmarse en la fecha de esas resoluciones (1995 o 2002), afirmación que debería generar serias dudas porque desde 1990 ya se había asentado el control de legalidad del notario y, posteriormente, del registrador, resulta muy complicado por no decir imposible mantener esa tesis de 2015. Si de verdad fuera un simple hecho, no se entiende que deba comprobarse requisito alguno para otorgar e inscribir ese hecho que sería una mera realidad fáctica.

Algo falla.

e) Ese estilo de redacción genera una cierta inseguridad en el intérprete. ¿Cuál es el matiz que quería señalar la DG al distinguir el acto jurídico de riguroso dominio, pero de administración, que se plasma en la escritura de declaración de obra nueva y la constatación de un hecho? Si descartamos que sea una obviedad, atendidas las distintas posturas doctrinales sería tanto como rechazar que se esté inscribiendo el dominio sobre el edificio, rechazar que se esté inscribiendo un dominio. Quizá se entienda que ese derecho ya está inscrito y que solo se trata de adecuar la descripción de su objeto.
Pero eso dista mucho de lo que hoy hacemos los notarios y los registradores.

f) El epítome de estos titubeos probablemente sea la Resolución de 4 de septiembre de 2020.

Decimos 'titubeos' porque basta confrontar, como hace Oliva, las calificaciones sobre la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva en las resoluciones de 21 de mayo de 1991 (acto), con las de 21 de febrero de 1995 y 21 de noviembre de 2002 (hecho) y la de 27 de diciembre de 2010 (acto).

Y decimos 'epítome' porque la Resolución de 4 de septiembre de 2020[77] opta por no calificar en forma alguna.

"Sin entrar a valorar la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva, deben distinguirse dos supuestos distintos en cuanto a la capacidad exigible: Para declarar la obra inicialmente (ya se trate de declaración de obra nueva en construcción o declaración directa de obra nueva terminada) es preciso el consentimiento unánime de los condueños. Así resulta del artículo 397 del Código Civil, según el cual «ninguno de los condueños podrá, sin consentimiento de los demás, hacer alteraciones en la cosa común, aunque de ellas pudieran resultar ventajas para todos». Este criterio ha sido acogido por esta Dirección General en Resoluciones de 20 y 21 de febrero de 1969, y más recientemente en Resoluciones de 11 de diciembre de 2012, 12 de enero de 2015 y 29 de marzo de 2017. Esta última estima necesaria la intervención de los condueños para la declaración de obra nueva conforme a las normas que rigen la comunidad romana en nuestro Código Civil. Y recuerda la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, sobre la inaplicación de la doctrina de la accesión invertida en estos casos pues el comunero, ni construye en terreno ajeno, ni por supuesto invade terreno ajeno (Sentencias de 29 de julio de 1994, 27 de junio de 1997, 26 de septiembre de 2007 y 21 de septiembre de 2011).
Pero lo que sí se produce en estos supuestos es el incumplimiento del artículo 397 del Código Civil. En efecto, el comunero que construye en suelo común actúa más allá de los límites legales pero tal extralimitación no es física, en el sentido de que no invade, como sucede en la accesión, un terreno colindante o ajeno sino jurídico y abstracto, como abstracta es su cuota. Conforme a las normas de comunidad procederá, según los casos, la demolición de la obra, su conversión en cosa común, constituyéndose en su caso el régimen de propiedad horizontal, o bien dividirse material o económicamente.

[77] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-11645

En cambio, para declarar solo el fin de obra, cuando ya consta previamente declarada la obra en construcción, en principio, basta con el consentimiento de la mayoría de los partícipes. Conforme al artículo 47 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 «cuando la obra se hubiere declarado e inscrito en construcción, se aplicarán las siguientes reglas: 1. Su finalización deberá hacerse constar por nota al margen de la inscripción. Dicha nota se practicará en virtud de acta notarial en la que cualquiera de los legitimados, conforme a lo dispuesto en este artículo, acrediten dicha finalización mediante incorporación de la certificación referida en el apartado 3 del artículo anterior. 2. Será inscribible el acta a que se refiere el párrafo anterior cuando hubiese sido requerido su otorgamiento por el titular registral o por las siguientes personas: (…) b) Si la finca perteneciese a varios titulares en pro indiviso, los que reúnan la mayoría necesaria para realizar actos de administración».

El artículo 47 establece pues un criterio flexible en cuanto a las personas legitimadas para otorgar el acta, permitiendo que concurran solamente los que ostenten la mayoría necesaria para realizar actos de administración (artículo 398 del Código Civil), pues se supone que el resto de copropietarios ya prestaron su consentimiento en el momento de declarar la obra nueva en construcción.

Ahora bien, esta regla especial y flexible debe ser matizada en los supuestos en que, como en este caso, se introducen modificaciones en el fin de obra respecto de la obra en construcción, en los que sí será necesario el consentimiento de todos los partícipes.

Así resulta del artículo 28.3 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 según el cual «en aquellos casos en los que la descripción de la obra terminada no coincida con la que conste en el Registro de la Propiedad, por haberse producido modificaciones en el proyecto, la constancia registral de la terminación de la obra se producirá mediante un asiento de inscripción, cuya extensión quedará sujeta a lo previsto en el apartado 1 en relación con los requisitos para la inscripción de las obras nuevas terminadas».

El precepto, de rango legal, se remite en caso de producirse modificaciones en el proyecto a los requisitos generales de las obras nuevas; reglas que exigen unanimidad conforme al artículo 397 del Código Civil, tal y como ha quedado expuesto anteriormente.

Del mismo modo, prevé que en estos casos la constancia de la terminación de la obra se haga mediante un asiento de inscripción y no mediante una nota marginal, pudiendo plantearse igualmente si sería necesaria escritura pública o bastaría acta notarial, cuestión en la que no entraremos al no ser objeto del presente caso.

Además, el artículo se refiere a cualquier modificación introducida en el proyecto, con independencia de su entidad, pues no distingue si las modificaciones son sustanciales o de escasa entidad.

… Finalmente apuntar, que el posible riesgo señalado por el notario de dejar sin aplicación el artículo 47.2.b) del Real Decreto 1093/1997 cuando se produzcan pequeñas alteraciones en el proyecto, podría soslayarse fácilmente si en la escritura de obra en construcción los titulares registrales prestan su

consentimiento a que se inscriba en su día la terminación de la obra a pesar de que se introduzcan pequeñas modificaciones, siempre y cuando ello quede acreditado suficientemente, por ejemplo, mediante certificado de técnico".

¿Qué ha querido decir la DG?

La Resolución de la DG de 4 de septiembre de 2020 nada resuelve sobre la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva. Sinteticemos la doctrina de la DG en dicha resolución centrada en un supuesto de copropiedad o comunidad sobre el suelo y el edificio.

a) *"Sin entrar a valorar la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva"*, dice. Según la DG, no es necesario conocer la naturaleza jurídica de una institución para decidir en cuanto a la capacidad (quizá mejor en este ámbito, legitimación) exigible para otorgar el documento.
   ¿Debe prescindirse de la naturaleza jurídica? Nótese cómo Lacruz y Roca en los momentos en que afirmaban que la declaración de obra era un mero hecho, sacaban la consecuencia de que *"no debe quedar sujeta a las normas de capacidad"*[78]. Se estará o no de acuerdo (no lo estamos), pero es una posición dogmática internamente lógica o congruente.
b) Las consecuencias de la DG son:
   I. La declaración de obra terminada o en construcción, exige el consentimiento de todos los condueños. Y formalmente se exige escritura. El asiento a practicar es el de inscripción.
   II. Por el contrario, para declarar el fin de la obra previamente declarada en construcción, basta la mayoría de los condueños. Y formalmente bastaría el acta. El asiento a practicar es la nota marginal.
      i. Excepción: si con motivo del final de obra se introduce cualquier modificación en la obra (accesoria o no), se exige unanimidad de todos los condueños. El asiento a practicar será en tal caso el de inscripción (argumento, el art. 28.3 LS). Deja en el limbo por no ser cuestión discutida si en este caso el acta debe ser sustituida por la escritura (parece dar a entender que sí).
      ii. Si quiere evitarse esta consecuencia, apunta a que el notario en la escritura inicial de obra en construcción otorgada por todos los comuneros incluya una autorización para introducir modificaciones con p.e. certificado de técnico.

En esta materia la DG y la doctrina que la sigue, aplican acríticamente el Real decreto 1093/1997, en lugar de cuestionarse si está vigente o si es conforme con la naturaleza jurídica de estas escrituras. Estamos hablando de una norma muy anterior a las modificaciones ulteriores.

La conclusión de la Rs de la DG de septiembre de 2020 sería que es posible resolver los problemas de legitimación para otorgar escrituras de declaración de obra o su

[78] Oliva Izquierdo, A. M. (2022). *Las declaraciones de obra nueva y el registro de la propiedad: Legislación estatal y autonómica desde una perspectiva de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública*. Basconfer, p. 44.

terminación sin necesidad de aclarar la naturaleza jurídica de tal declaración, aplicando el CC y el RD 109/1997 que da como vigente.

Esta postura podría, desde cierta óptica, aceptarse. Como dijimos, ante la ausencia de una construcción legal en el Derecho español sobre el negocio jurídico se resuelven los problemas conforme a las normas del contrato. Con ello, los negocios unilaterales no acaban de ser correctamente entendidos. Nos detendremos en esta idea a continuación.

No podemos cerrar este apartado sin lamentar la deplorable técnica jurídica de la Dirección General al decir *"otorgar el acta"*. Precisamente este *lapsus linguae* (las actas no se otorgan, se requieren; el otorgamiento es propio de las escrituras), debería hacer reflexionar -como hemos apuntado- sobre si el vehículo propio del final de obra es correcto que sea un "acta" o debería ser una "escritura".

4. RAZONES Y ARGUMENTOS PARA LA NECESARIA REVISIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA

Igual que sucede con el concepto, creemos que la naturaleza jurídica de la declaración de obra debe ser revisada por las mismas razones dogmáticas y prácticas.

Díez-Picazo acuñó la distinción entre las *res certae* y las *res dubiae*[79]. ¿Existe alguna *res certae* en esta materia?

Como hemos dicho, la clasificación que distingue entre hecho, acto y negocio jurídico, es propia del derecho germánico. Su utilidad en el derecho español ha sido cuestionada por las razones antes vistas (ausencia de una regulación jurídica específica). No obstante, supuesto que interese calificar la naturaleza jurídica desde esta perspectiva, podemos realizar algunas afirmaciones no controvertidas.

Afirmaciones que creemos que pueden formularse siguiendo las explicaciones generales sobre la distinción entre hecho, acto y negocio jurídico de Xavier O'Callaghan[80]. Para no incurrir en el sesgo de los sabios ciegos de la leyenda matizaremos que en ocasiones nos referiremos a la construcción y en otras a la manifestación consistente en la declaración de obra, pero nunca al asiento registral (al cual creemos que resulta absurdo de todo punto buscar aplicar estas categorías).

Es obvio que la construcción y la manifestación de la misma mediante escritura ante notario no pueden ser "hechos jurídicos naturales" pues en ambos casos media la voluntad del hombre. Así, como mínimo, son "hechos jurídicos voluntarios". Y precisamente, al hecho jurídico voluntario, la doctrina lo denomina "acto jurídico"; es decir, *"la realización de la voluntad consciente y libre del hombre, fruto de la autonomía privada, expresión del poder de autodeterminación de la persona".* Siendo lícito, lo que presuponemos, produce efectos jurídicos. También se podría clasificar como acto jurídico unilateral, inter vivos, simple, no recepticio (en principio y sin perjuicio de lo que después diremos), puro, nominado, declarativo, normalmente principal (podría ir ligado a un negocio jurídico de compra), patrimonial, declarativo, … pero nunca de disposición. Tampoco habría obstáculo en admitir que es de riguroso dominio, porque solo debería realizarlo el propietario o el mandatario con mandato expreso (entendido en sus justos términos, evitando la polémica de las sentencias del Tribunal Supremo antes apuntadas).

---

[79] Díez-Picazo decía *"… la defensa de un punto de vista problemático no significa en modo alguno que todo pueda problematizarse y que nuestra disciplina sea una especie de campo de agramente en que todo valga. Es esta una sensación que, inconscientemente, introducimos en los estudiantes de derecho y en los juristas en vía de formación frente a la cual conviene ponerse en guardia. En Derecho, hay que deslindar notoriamente el campo de las res certae y el de las res dubiae. Cuando hablamos de res certae nos referimos a aquellos temas en los que las coincidencias son absolutas y ni siquiera puede hablarse de doctrina dominante o de doctrina mayoritaria. Distintas son, en cambio, las res dubiae, donde la vacilación permanece y las opiniones son posibles siempre que para sostenerlas se siga una vía metodológicamente correcta".* Prefacio de Díez-Picazo, L. (1996). *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*. Civitas, vol. 1, pp. 37-41.

[80] O'Callaghan Muñoz, X. (2022). *Compendio de Derecho Civil. Tomo I: Introducción y parte general del Derecho Civil. Derecho de la persona* (4ª ed.). Editorial Universitaria Ramón Areces, pp. 195-199.

Si es tan claro que no estamos en presencia de un mero “hecho jurídico” ¿por qué se ha defendido otra vez recientemente esta tesis?

Como vimos antes, recientemente (no olvide el lector que nada ocurre por casualidad), uno solo de los autores actuales vistos ha intentado defender que la declaración de obra nueva es hoy un mero *hecho jurídico*. Ya hemos visto que la tesis fue inmediatamente refutada. No obstante, conviene recordar que quien así lo afirmó pertenece a un colectivo que tradicionalmente había tenido encomendada la recaudación del impuesto de AJD. Privado el colectivo de su participación en estos ingresos por la recuperación por las CCAA de la gestión de esta materia, la defensa de esta tesis buscaría fines dudosamente confesables:

Por un lado, afirmar que, siendo un hecho, no precisa constatación en instrumento público, menoscabando la función notarial.

Por otro, conseguir (pese a su condición de antiguos recaudadores del impuesto en algunos territorios y en otros siéndolo actualmente) la elusión fiscal al soslayar el impuesto de AJD[81].

Y, finalmente, por esta vía se llega a incluir como argumento afirmaciones tan sorprendentes como que la inscripción en nuestro Derecho es constitutiva.

En realidad, me atrevería a afirmar lo contrario, que la inscripción jamás es constitutiva en nuestro Derecho (ni siquiera en los ejemplos que cita este autor del derecho de superficie[82] ni -asumo que se piense que es una herejía por mi parte, pero es tesis con fundamentos no menores- de la hipoteca[83]).

Bien harían las CCAA en exigir que se respete el principio de titulación pública para el acceso de documentos al Registro para evitar estas elusiones fiscales y merma de la recaudación tributaria. O, por el contrario, también se podría hacer una reflexión profunda sobre el impuesto de Actos Jurídicos Documentados. En cualquier caso, es materia que nos aleja de nuestro foco y muestra, una vez más, la instrumentalización de una cuestión doctrinal para fines ajenos a la misma.

Queda pues descartado el mero hecho jurídico. Queda, igualmente, aceptado que es un acto jurídico, ¿cabría dar el paso a la configuración como negocio jurídico unilateral

---

[81] No deja de ser curioso que quien tenía encomendada la gestión de impuestos percibiendo por ello un porcentaje, cuando ve que las CCAA recuperan dicha gestión y pierde al porcentaje pase a elucubrar sobre medios para defraudar al fisco.

[82] De esta materia ya nos hemos ocupado en otra obra Micó Giner, J. (2015). *Del derecho de superficie: una visión general desde el Codi Civil de Catalunya*. Tirant lo Blanch.

[83] Esta materia, la ausencia de carácter constitutivo de la hipoteca frente a cuanto se escribe, tiene sólidos fundamentos en sentencias del Tribunal Supremo que cuando, ante casos de conflicto con hipotecas no inscritas, en teoría deberían aplicar tal carácter, pero no lo hacen (supuesto típico: escritura de compra con subrogación en hipoteca no inscrita). No es materia de nuestro estudio, pero (i) respecto de la superficie puede leerse la evolución histórica en nuestra obra Micó Giner, J. (2015). *Del derecho de superficie: una visión general desde el Codi Civil de Catalunya*. Tirant lo Blanch y (ii) respecto de la hipoteca puede verse en Pérez de Madrid Carreras, V. (2019). La pretendida inscripción "constitutiva" de la hipoteca según la jurisprudencia del Tribunal Supremo. *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, (59), 107-148. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de http://www.cnotarial-madrid.org/nv1024/paginas/TOMOS_ACADEMIA/059-03-VALERIO_PEREZ.pdf
Tratamos la cuestión en nuestra obra sobre la venta extrajudicial en Micó Giner, J. (2017). *Hipotecas y venta extrajudicial de inmuebles hipotecados*. Tirant lo Blanch.

consistente en una declaración de voluntad que produce efectos? En concreto, ¿produce los efectos queridos por el interesado o se producen *ex lege* (en este último caso la categorización como negocio jurídico resultaría más discutible)?

En una de nuestras exposiciones[84], al asistir con estupor a esa nueva defensa de la vuelta a la tesis del hecho jurídico, nos cuestionamos si lo correcto no sería afirmar que es un negocio jurídico (tesis, por cierto, defendida por ilustres hipotecaristas como Arnaiz Eguren y quienes le siguen; en algún momento, las ediciones de Roca; el trabajo de Galo Rodríguez, etc.).

En el hecho jurídico, no interviene la voluntad humana; en el acto, interviene la voluntad humana, pero en el acto jurídico *en sentido estricto* no puede condicionar sus efectos que se producen *ex lege*; en el negocio, interviene esa voluntad y condiciona sus efectos.

Nuestra posible herejía (frente a la tesis de la DG de configurarlo como un acto jurídico) consiste en afirmar que hoy podríamos, dado que es innegable que se precisa el consentimiento informado del interesado, discutir si desde la LS de 2015 (y antes) la declaración de obra nueva no es ya un negocio jurídico[85].

Por supuesto, soslayamos un debate que nos alejaría de la materia y consumiría un tiempo infinito. La recepción en nuestro derecho del concepto de negocio jurídico dista de ser pacífica. Como frase lapidaria baste recoger *"El concepto de negocio jurídico nace ya tarado"*, afirma De Castro[86] refiriéndose al mismo Código civil de Sajonia. Von Hippel intentó caracterizar el negocio jurídico mediante seis preguntas que respecto del negocio debería formularse el ordenamiento jurídico. De Castro las reconduce para los actos no negociales a *"¿se quiso, cómo se quiso lo hecho?"* y para los negociales *"¿qué se quiso; hasta dónde se quiso?".* Pero esta valoración de la voluntad conduce al fin jurídico o al propósito práctico. Y nacen en el primer sentido las tesis de Savigny que, a su vez, fueron severamente criticadas. Tras no pocas disquisiciones, De Castro aboga por distinguir entre el negocio y las declaraciones negociales que no son negocio (citando como ejemplo el reglamento interno de la empresa). Finalmente, define el negocio jurídico como:

"la declaración (aunque considera preferible usar "conducta significativa") *o acuerdo de voluntades, con que los particulares se proponen conseguir un resultado, que el Derecho estima digno de su especial tutela, sea en base sólo a dicha declaración o acuerdo, sea completado con otros hechos".*

---

[84] Micó Giner, J. (2021, 17 de febrero). Obra nueva, georreferenciación y algunos comentarios heterodoxos [Video]. *Webinot*, (8). Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.youtube.com/watch?v=VjZdA2G8Di0

[85] Con O'Callaghan Muñoz, X. (2022). *Compendio de Derecho Civil. Tomo I: Introducción y parte general del Derecho Civil. Derecho de la persona* (4ª ed.). Editorial Universitaria Ramón Areces cabe decir "negocio jurídico: es un hecho que produce efectos jurídicos (hecho jurídico), que procede la voluntad del hombre (acto jurídico) y que aquellos efectos los reconoce el Derecho (acto lícito) y se producen por la declaración de voluntad, ex voluntate. Así, puede definirse en síntesis el negocio jurídico como la declaración de voluntad a la que el Derecho atribuye efectos coincidentes con la misma".

[86] De Castro y Bravo, F. (1985). *El negocio jurídico*. Civitas, p. 21.

Castán Tobeñas[87] definió el negocio jurídico como *"el acto integrado por una o varias declaraciones de voluntad privada, dirigidas a la producción de un determinado efecto jurídico y a las que el derecho objetivo reconoce como base del mismo, cumplidos los requisitos y dentro de los límites que el propio ordenamiento establece"*. La declaración de obra nueva bien podría ser un negocio jurídico unilateral, como acto integrado por una declaración de voluntad privada, dirigida a la producción de efectos jurídicos (urbanísticos, fiscales, catastrales, registrales, etc.) a la que el derecho objetivo reconoce como base de los mismos, cumplidos los requisitos legales y dentro de los límites del ordenamiento.

Larenz definía el negocio jurídico como *"actos, en especial, declaraciones de una persona, por lo menos limitadamente capaz, cuya finalidad sea producir efectos jurídicos"*[88]. Sobre la tesis de Larenz, García Martínez define los negocios unilaterales como *"aquellos que resultan de una sola declaración de voluntad y producen efectos independientemente del consentimiento ajeno"*[89].

Podríamos seguir, pero nos alejamos del foco. Sí queremos apuntar tres ideas. La primera, que si se considera como negocio jurídico importan los aspectos del mismo (capacidad -hoy, aptitud para el ejercicio de la capacidad jurídica-, vicios de voluntad, causa, etc.); si se excluye la condición negocial otra será la calificación (cuasi contrato, delito, obligación *ex lege*). Más parece que estamos en el primer grupo que en el segundo. La segunda idea es el negocio de reconocimiento de hijo que abarcaría el hecho de la paternidad o la maternidad, el acto de la confesión y el reconocimiento, siendo este un negocio jurídico. Y la tercera, que en la clasificación de negocios se incluyen aquellos que crean una situación de cierta trascendencia general. En ellos se da más importancia de los criterios de publicidad y seguridad.

No vemos imposible afirmar que en la materia que nos ocupa fuese posible distinguir el hecho voluntario y jurídico de la obra; el acto voluntario de su declaración; y la configuración de un negocio jurídico pues los efectos no dependen solo de la norma, sino de las opciones elegidas por el propietario para que conste públicamente mediante la escritura y su inscripción, creando un estatuto jurídico de ese edificio.

Si pocos dudarían que la constitución unilateral por el propietario del edificio en régimen de propiedad horizontal es un negocio de fijación jurídica, ¿podríamos hoy defender que la declaración de obra es un negocio de fijación del régimen del edificio atendidas las opciones de que dispone el propietario?

Citamos algunos argumentos, que en parte reiteran los ya apuntados, más con ánimo de generar la polémica y la discusión sobre una revisión de la materia que con la finalidad de pontificar, toda vez que (como hemos visto) no es imposible resolver ciertos problemas sin definir la naturaleza jurídica (aunque a nuestro juicio no sea dogmáticamente una solución idónea en Derecho).

---

[87] Castán Tobeñas, J., & Román García, A. (1984). *Derecho civil español, común y foral*. Reus, vol. 1, p. 697.

[88] Larenz, K. (1958). *Derecho de obligaciones: Versión española y notas de Jaime Santos Briz*. Revista de Derecho Privado, p. 55.

[89] García Martínez, P. J. (2017). *La extralimitación en el ámbito de la actuación representativa* [Tesis doctoral, Universidad de Murcia], p. 59. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/55685/1/Pedro%20Javier%20Garc%C3%ADa%20Mart%C3%ADnez%20Tesis%20Doctoral.pdf.

a) Si reflexionamos sobre la Doctrina vista podríamos llegar a columbrar que mezcla a veces dos naturalezas jurídicas: la de la construcción en sí misma y la de la declaración de la construcción realizada. La primera podría realizarse hasta sin "capacidad" (debiendo entenderse este concepto en los términos en que se hacía antes de la reforma por la Ley de discapacidad), pero la segunda, la declaración de obra nueva, exige el juicio de aptitud por el notario y el juicio de legitimación. La declaración de obra nueva no es un "acto puramente exterior" (la construcción podrá serlo, su declaración ante notario es algo más).
b) También debería reflexionarse sobre el carácter de negocio jurídico unilateral reconocido por la doctrina a la ocupación de cosa abandonada. Ocupación y accesión son modos de adquirir el dominio. Si una exige un negocio jurídico unilateral, la otra debería exigirlo. Podrá decirse en contra que la diferencia con la accesión es que en la ocupación se adquiere la cosa que antes era ajena, pero lo cierto es que la problemática es similar si se tiene en cuenta que existe una voluntad tendente a expandir el dominio (al margen de los problemas del suelo ajeno o ganancial) y que en la declaración de obra se pretende fijar el estatus jurídico y los efectos de ese dominio. También es cierto que este argumento admite un contraargumento sólido pues bastaría indicar que la ocupación no es un negocio jurídico, sino un mero acto, una toma de posesión o una voluntad de aprehensión.
c) La decisión configuradora sobre la declaración de una obra en propiedad vertical o en propiedad horizontal. Si retomamos la tesis de Monet admitiendo que *ab initio* puede optarse bien por la simple declaración de obra nueva que, eventualmente, después se divida en régimen de propiedad horizontal o bien por constituir desde el inicio una propiedad horizontal, parecería razonable esperar que la naturaleza jurídica de ambas figuras fuera similar. Es decir, nadie discute que la constitución en propiedad horizontal es un negocio jurídico configurativo de la propiedad del edificio. Si optar por esta vía implica tal negocio jurídico; rechazarla, necesariamente supone el mismo negocio jurídico, en sentido distinto (no configurar la propiedad horizontal ab initio).
d) La naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva, como su nombre indica, se refiere a la declaración ante el notario y exige una declaración expresa de la situación urbanística. En efecto, o se declara que la obra se ha desarrollado conforme al proyecto para el que se obtuvo licencia o que, no cumpliendo la normativa urbanística (e incluso cumpliéndola), ya no proceden medidas que impliquen su demolición. Configurar una obra conforme a licencia o como realizada con licencia, pero excediéndose de la misma o sin licencia alguna, son opciones del propietario. Esa declaración comporta efectos distintos que, por mucho que estén previstos en la ley, suponen una autorregulación de los mismos. En efecto, no olvidemos que incluso una obra realizada por licencia (28.1 LS), puede declararse por comodidad, al carecer de algunos documentos, por la vía de prescripción de acciones urbanísticas (28.4). No siendo siempre excluyente la vía, la decisión supone una autorregulación de efectos.
e) La existencia de dos vías, 28.1 y 28.4 LS, comporta la decisión sobre las consecuencias que afectan incluso a los terceros adquirentes y a los Ayuntamientos. Siguiendo el razonamiento, las consecuencias de la misma declaración de obra nueva sí dependen de la voluntad del otorgante, que calificará el notario, quien puede determinar sus efectos eligiendo la vía del 28.1 o del 28.4 que tienen consecuencias distintas (nótese que el 28.4 se puede referir a obras hechas en su día con licencia, pero con extralimitación e incluso a las concluidas conforme a

licencia de las que se carece de toda la documentación; que también por el art. 28.4 se admite que se declare el fin de obra por prescripción de una obra inicialmente declarada por el 28.1; que si se opta por el art. 28.4 surgen comunicaciones al Ayuntamiento y obligaciones de este de responder, pudiendo quedar establecido un determinado régimen jurídico u otro; incluso dentro de la vía del 28.4 el propietario puede optar por aportar un certificado del Ayuntamiento o no … y las consecuencias se derivan no solo en su esfera interna, sino en la de posibles adquirentes dada la obligación del Ayuntamiento de contestar a la notificación del Registrador y a su obligación de indemnizar daños y perjuicios en otro caso[90]).

La DG constantemente nos recuerda que la vía de acceso al Registro determina los distintos efectos de unas y otras declaraciones. Así, pues el negocio de declaración tiene unos efectos que dependen de la voluntad del interesado. Piénsese que es el otorgante quien puede decidir que una obra que se realizó hace años con licencia, no obstante, ingrese al Registro no en virtud de dicha licencia, sino por prescripción de la acción urbanística con distintos efectos.

Es más, la opción del 28.4 LS -según la modalidad de acreditación de la antigüedad de la obra- genera el efecto de imponer al Ayuntamiento la obligación de emitir una resolución cuya ausencia puede producir su responsabilidad. Con ello, se podría plantear la duda de si no acaba siendo de forma sorprendente esta vía la más garantista para el adquirente. Materia sobre la que creemos que se ha reflexionado muy poco.

f) La opción por usar la vía del 28.1 o del 28.4 también condiciona el ámbito de exigencias y calificación de notarios en el ejercicio del control de legalidad. No serán los mismos ni los requisitos que el notario pueda exigir en función de la vía planteada ni el ámbito de su calificación en sede del control de legalidad de la obra que se declara (y, por extensión, al llegar al registro). En efecto, en la vía del 28.4 LS la calificación notarial y registral se limitará a constatar la prescripción de las acciones ante cualquier posible infracción (aunque, como decimos, pueda no haber existido nunca ninguna infracción), a asegurarse de que no se construyó en suelos que determinen la imprescriptibilidad de tales acciones y a la ausencia de anotaciones de expedientes de infracción en el Registro.
g) La declaración sobre el destino previsto de la edificación también condiciona su régimen (el seguro decenal). La voluntad reguladora del destino determina la exigencia o no del seguro decenal. Con ello, los efectos de la inscripción de obra nueva dependen de la manifestación y voluntad del interesado. Así, también podrá declarar o no el autopromotor el destino a vivienda propia habitual excluyendo o no el seguro decenal. Ese estatuto condicionará los derechos a dicho seguro de un posible adquirente ulterior antes de diez años.
h) La tesis del mero hecho es insostenible. Como consecuencia de lo anterior y de cuanto se expondrá posteriormente, pretender que no precisa un consentimiento

---

[90] *.., éste* (el Ayuntamiento)*, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario.*

La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.

informado o que es irrelevante la aptitud (antes capacidad) que serían las consecuencias lógicas del puro hecho, hoy es insostenible.

i) La declaración de obra determina el sustrato de la propiedad horizontal o del régimen de aprovechamiento por turnos y siendo estos negocios configuradores parecería extraño que la propia determinación inicial de su objeto no fuese a su vez un negocio unilateral de configuración jurídica. La modificación de la obra declarada nunca es un mero hecho. La voluntad declarada conforma y delimita el objeto jurídico, lo conforma en cuanto al volumen edificado y en cuanto a la huella ocupada, en el sentido de que es la voluntad declarada y asumida en la escritura la que individualiza el edificio. La declaración de obra nueva es presupuesto de la constitución de propiedad horizontal. Constituida esta, la modificación de la obra supone una alteración del título constitutivo que exige consentimiento. No sería muy lógico que entre la inscripción de la propiedad (que derivará de un negocio jurídico) y la constitución en división horizontal (que será un negocio configurador o de fijación jurídica) se intercalase un acto distinto sujeto a otra calificación. Si se tratase de un hecho, no se entendería que para declarar la obra no se precisase requisito alguno y para modificarla sí se exigiese.

j) La declaración de obra convierte en objeto de derecho a todos los efectos legales la obra adquirida por accesión. La accesión por sí sola no es título suficiente para blindar al propietario frente al ejercicio de una acción administrativa en caso de infracción urbanística. De ahí las notificaciones y los controles de legalidad del notario.

   En ocasiones apuntamos que quizá sería más claro entender la naturaleza de la declaración de obra nueva si nos fijamos en el artículo 28.4 LS que en el 28.1.

k) Desde la óptica civil la propiedad se adquiere por la edificación (legal o ilegal) y se pierde por la demolición, pero al formular su declaración ante notario deberá justificar la situación de legalidad o prescripción urbanística, generando el control notarial desde el punto de vista urbanístico, pues se exige el control de legalidad notarial.

l) La escritura de obra nueva tiene un objeto muchísimo más amplio que la constancia del resultado edificatorio. Las circunstancias de la edificación son esenciales. La construcción puede realizarse en suelo propio o ajeno; con fondos gananciales sobre un terreno privativo antes o después de 1981 (fecha de cambio de regulación de la accesión invertida en el Cc vide anterior 1404 Cc y actual 1359 Cc). La construcción puede haberse realizado por un tercero y plantearse la problemática de la accesión invertida. También por un solo comunero y surgir la problemática de su solución que estudiamos en el lugar correspondiente. De todo ello se ocupa la escritura notarial de declaración de obra y no solo del mero hecho edificatorio.

m) La configuración como negocio jurídico de fijación del objeto no resulta extraño ni a la doctrina ni a las resoluciones de la DG.

   Por un lado, cabe citar a Arnaiz Eguren[91] cuando dice que *"la escritura de declaración de obra nueva constituye la expresión de la voluntad negocial dirigida a la inscripción de una modificación objetiva de la finca y de la adquisición de un derecho".*

[91] Arnáiz Eguren, R. (1991). Aspectos civiles y registrales en la declaración de obra nueva: El alcance y significado del artículo 25 de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 25 de julio de 1990. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 67(607), 2157–2206.

Por otro lado, cabe citar a la DG que en la Resolución de la DGRN de 23 de julio de 2012 (si bien es cierto que refiriéndose a un supuesto de segregación[92]) afirma que la segregación supone la sustitución de un solo objeto de un derecho de propiedad por varios -esto es, de una finca por varias- y cuya existencia debe inevitablemente reconocerse, si es válido, desde el momento en que el titular del dominio, con fecha fehaciente, realiza el negocio jurídico de modificación del objeto de su derecho, y provoca la aparición de un número mayor de fincas que las existentes con anterioridad. Es decir, si la segregación modifica la sustitución del derecho de propiedad de un objeto (la finca) sobre varios (las fincas resultantes de la segregación y la finca resto) y debe calificarse de negocio jurídico de modificación del objeto del derecho, la declaración de obra nueva sustituye el derecho de propiedad sobre un objeto (el suelo) que pasa a recaer sobre otro (el edificio) y, al mismo tiempo, configura exactamente el suelo inicial. Propiamente, no hay sustitución de objeto, pero sí modificación del mismo, aunque el efecto inicial provenga de la accesión (tampoco en la segregación hay un cambio de título inicial).

n) El control de legalidad notarial instado al formular la declaración configura un plus en la determinación de los efectos. La escritura no constata la mera existencia de un edificio, sino que ese edificio ha sido construido por su titular cumpliendo todos los derechos y deberes inherentes al *ius aedificandi* o que ha prescrito la acción urbanística que podría provocar su demolición.
o) Aunque fuera una mera declaración de voluntad su vehículo siempre debería ser la escritura pública (art. 17 LN y 144 RN, por cierto, argumento citado por De Castro respecto la declaración de voluntad en determinado contexto).
p) La escritura de declaración de obra *per se* condiciona los efectos respecto de terceros (acreedor que embarga, acreedor hipotecario y compradores). La mera elección entre declarar la obra en construcción o terminada, genera efectos distintos. De nuevo, el propietario está configurando en alguna medida el objeto de su propiedad, no solo respecto de sí mismo, sino respecto de terceros. La existencia de la obra podrá ampararse limitadamente en el art. 32 LH, se discutirá si el art. 38 LH alcanza a la obra o solo al suelo; la obra podrá ser embargada; se determinará la extensión de la hipoteca a la obra o no en función del juego de los artículos 110 y 112 LH (con todos los matices que se quiera); la situación de los compradores anteriores a la declaración de obra terminada o la de declaración de terminación de la obra previamente declarada en construcción es distinta de la de aquellos compradores posteriores a la declaración obra terminada o a la de terminación de la declarada en construcción. Sus derechos son distintos y esa regulación depende de la actuación del propietario declarando de una forma u otra el dominio.
q) La constancia de la terminación de obra evita la anotación del crédito refaccionario. De nuevo, la declaración genera efectos en la esfera de terceros.
r) La georreferenciación de la obra, exigida desde la Ley 2015, tiene consecuencias y la decisión sobre el momento en que se georreferencia también corresponde al propietario (al menos en todos los territorios donde no rige la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía). En la obra en construcción, el interesado podrá elegir incluir o no las georreferencias de la porción de suelo ocupada con distintas consecuencias, forzando anticipar los problemas futuros de las calificaciones registrales.

[92] Discrepamos de esta resolución en cuanto a hablar de escritura de fraccionamiento e inscripción de segregación, pero nos interesa la calificación jurídica.

No obstante, en Andalucía ya se exigirá en la declaración de obra en construcción (sea o no constitucional) la georreferenciación por aplicación de la D.A. 9ª de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y conforme a la Resolución de la DGSJFP de 2 de junio de 2023[93].

s) En todo caso, la georreferenciación deberá realizarse o en la obra en construcción o en la mal llamada "acta" final de obra (a nuestro juicio, deberá constar el fin de obra en escritura siempre, materia de la que nos ocuparemos).

t) Como veremos, la declaración de obra exige, por imperativo legal del art. 202 LH la georreferenciación de la porción de suelo ocupada por la edificación. Mediante resoluciones conjuntas de discutible valor normativo y resoluciones de recursos gubernativos se ha impuesto que en la inmensa mayoría de los casos se exija también la georreferenciación de la propia finca. Sea porque la obra está en un linde, sea porque ocupe toda la finca, sea porque el registrador tenga dudas geométricas sobre la ubicación del edificio o la finca. Son las sucesivas resoluciones las que imponen esta exigencia en la práctica. Al final, en la declaración de obra o en su terminación, estaremos georreferenciado la finca, el suelo. Podría por ello usarse el argumento de que es sin duda un acto de riguroso dominio que hoy supone, con Antonio Jiménez Clar, delimitar físicamente una propiedad. Citando a Jiménez Clar: *"Delimitar físicamente una propiedad es cerrarla y, como tal, constituye un acto de riguroso dominio, con los especiales requisitos de capacidad y legitimación que ello conlleva. De ahí la necesidad del consentimiento auténtico e informado de los titulares del inmueble, consentimiento que no puede ser suplido o presupuesto por ningún sistema de información territorial. A lo anterior hay que añadir que la utilización de la cartografía catastral como base gráfica requiere la descarga de datos protegidos, cuyo uso demanda a su vez el consentimiento de los propietarios de esos datos".*

u) Carece de todo sentido que si la georreferenciación se realiza con motivo de la declaración de obra en construcción se afirme que es un acto y se exija escritura mientras que si se realiza con motivo de declarar su terminación se afirme que es un hecho y baste acta, cuando en la finalización de obra deberán realizarse las mismas manifestaciones que exige una escritura de obra terminada (excepto aportar la licencia y la inicial certificación técnica descriptiva).
No parece de recibo distinguir la naturaleza de la escritura de obra en función de si es una declaración de obra terminada o solo de su terminación o de si en esta se incluyen o no modificaciones.

v) Ese consentimiento determina que entre en juego respecto de la delimitación de la finca (que no de la obra) el principio de legitimación del art. 38 LH, materia no menor. Veremos que se aplica a la finca, no a la porción de suelo ocupada.

w) Si, como de inmediato veremos, la mera georreferenciación supone, según entre otras la Resolución de la DGSJFP de 4 de noviembre de 2021, *«la inscripción de las coordenadas de los límites de una finca registral no son un simple dato de hecho, sino un pronunciamiento jurídico formal y solemne, que tras los procedimientos, tramites, garantías, alegaciones y calificación registral que procedan en cada caso, proclama y define con plenos efectos jurídicos y bajo la salvaguardia de los tribunales cuál es la delimitación del objeto jurídico sobre el que recae el derecho de propiedad inscrito»*, ¿acaso será menos pronunciamiento jurídico, formal y solemne la declaración de obra que tras los trámites define la

[93] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-15166

delimitación del objeto jurídico sobre el que recae el derecho de propiedad inscrito que la mera constancia de las georreferencias?

x) Si con motivo de la declaración de obra surge la necesidad de toda una tramitación (en el procedimiento de la georreferenciación de la finca) porque se pueden ver afectados los derechos de los colindantes, parece que estamos ante el ejercicio de un derecho del propietario de configurar y fijar su finca que afecta a terceros y genera un estatuto de su propiedad.

y) La declaración sobre la realización o no de actividades contaminantes en línea con la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular también comporta efectos. De nuevo es la declaración del propietario la que generará o no determinadas comunicaciones. La exigencia de declaraciones del propietario sobre la realización o no de actuaciones contaminantes aproximan el documento a la escritura por sus consecuencias, más que a la mera acta de manifestaciones y marcan exigencias de legitimación pues tal afirmación no puede realizarla cualquiera.

z) La licencia puede imponer condiciones. Es cierto que muchas veces serán *conditio iuris*. En general, se urbaniza y luego se edifica. Sin embargo, no es infrecuente que la licencia permita la simultaneidad de ambas actuaciones. En la declaración de obra deberán asumirse esas obligaciones. También es frecuente que se condicione la ejecución de obra amparada en la licencia a cesiones de viales u otras obligaciones más propias de la necesidad de que el suelo alcance la condición de solar. Finalmente, en muchos supuestos la licencia incluye obligaciones adicionales en el marco de convenios diversos (destino del edificio, contraprestación a favor del Ayuntamiento, etc.). La asunción de obligaciones en la escritura de obra nueva tendría incluso un valor negocial cuyo alcance ya se podría discutir si es exclusivamente unilateral.

aa) La declaración de un valor fiscal no es desde luego un hecho. Debe establecerse el valor y decir quién ha satisfecho los costes tanto en la declaración como en la terminación (donde debiera constar que no ha existido incremento de coste o tributar por la diferencia). En principio, la base imponible debería seguir siendo el presupuesto de ejecución material (y no el valor de referencia). Tal valor declarado y la existencia o no de desviaciones tienen consecuencias jurídicas y tributarias.

bb) Un simple hecho quedaría fuera del ámbito de la LITP y de su Reglamento que solo sujeta a gravamen los actos.

cc) ¿Es así? ¿Es un negocio jurídico? Admitamos que se puede discutir. Pero si alguna doctrina puede escribir y publicar que como es un mero hecho se puede eludir el impuesto de AJD porque la inscripción es constitutiva (cuando todo el mundo sabe que no es así), ¿por qué vamos a ser nosotros más comedidos y no elevar la declaración de obra a la categoría de negocio jurídico de fijación jurídica del estatuto del edificio?

dd) Por cierta inercia hemos admitido que la declaración de obra nueva no es recepticia. Sin embargo, la declaración de obra nueva supone una suerte de configuración jurídica del objeto vinculante para quien la formula. Pensemos en el art. 621-53.4 CCC. Dice precepto se enmarca dentro de la situación de compra de un inmueble en construcción o rehabilitación anterior a la misma declaración de obra y división horizontal. Dice así: *"El vendedor puede otorgar una escritura de obra nueva y de constitución del régimen de la propiedad horizontal si hace constar una descripción individualizada del elemento vendido tal como aparece en la escritura de compraventa. Dicho elemento debe inscribirse a nombre del comprador"*. Es decir, la descripción del elemento vendido no afecta solo a quien

declara la obra, sino que debe ajustarse a los compromisos asumidos en su venta anterior (la idea de una venta anterior y la situación de comunidad especial que genera se explicitan en el art. 621-51 CCC). Sin entrar en más detalles, queremos destacar que la descripción de la obra no es inocua, sino que debe ajustarse a los compromisos anteriores (en su caso) o que supone asumir un compromiso frente a los futuros adquirentes.

Como hemos visto, es probable que las sucesivas resoluciones que se pronuncian sobre qué implica la georreferenciación de la finca acaben conduciendo a la categorización como negocio jurídico.

Desarrollemos este último aspecto.

5. EFECTOS INDIRECTOS DE LA GEORREFERENCIACIÓN

Si la declaración de obra exige, obligatoriamente con motivo de su finalización y potestativamente con motivo de la declaración de obra en construcción (dejemos al margen la particularidad andaluza ya vista), la georreferenciación de la finca sobre la que se asienta, veamos cuál es la doctrina de la DG respecto de sus efectos (sin perjuicio de cuestionar esta exigencia en lugar oportuno).

La Resolución de la DG de 1 de junio de 2022[94] dice:

> *"Así, por ejemplo, la Resolución de 4 de noviembre de 2021 fue muy clara al proclamar que «la inscripción de las coordenadas de los límites de una finca registral no son un simple dato de hecho, sino un pronunciamiento jurídico formal y solemne, que tras los procedimientos, tramites, garantías, alegaciones y calificación registral que procedan en cada caso, proclama y define con plenos efectos jurídicos y bajo la salvaguardia de los tribunales cuál es la delimitación del objeto jurídico sobre el que recae el derecho de propiedad inscrito».*
>
> *Y la Resolución de 5 de abril de 2022 añadió que cuando nos encontramos ante una finca registral que tiene formalmente inscrita una determinada georreferenciación, ello supone dar cumplimiento al principio de especialidad registral sobre la necesaria claridad en la determinación de sujeto, objeto y contenido del derecho inscrito, pues tal georreferenciación inscrita es la que determina con precisión la ubicación, delimitación y superficie del objeto del derecho de propiedad y demás derechos inscribibles sobre dicha finca, previa calificación del registrador, como se prevé en el artículo 9 de la Ley Hipotecaria.*
>
> *Tal asiento registral determinante de la ubicación, delimitación y superficie de la finca «está bajo la salvaguardia de los Tribunales y produce todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley», como resulta del artículo 1 de la Ley Hipotecaria.*
>
> *Y entre tales efectos jurídicos, y sin pretender aquí ser exhaustivos en modo alguno, cabe citar los siguientes:*
>
> *En primer lugar, conforme al artículo 17 de la Ley Hipotecaria, que recoge el llamado principio de prioridad registral, una vez inscrita dicha georreferenciación «no podrá inscribirse o anotarse ninguna (…) que se le oponga o sea incompatible». Así lo confirma también de modo más específico aún el artículo 199 de la Ley Hipotecaria ordenando que «el Registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca, si la misma coincidiera en todo o parte con otra base gráfica inscrita».*
>
> *En segundo lugar, conforme al artículo 20 de la Ley Hipotecaria, que recoge el llamado principio de tracto sucesivo «para inscribir o anotar títulos por los que se declaren, transmitan, graven, modifiquen o extingan el dominio y demás derechos reales» (y entre ello, la modificación de la ubicación y delimitación geográfica de su objeto) «(…) deberá constar previamente inscrito o anotado el derecho de la persona que otorgue o en cuyo nombre sean otorgados los actos referidos. En el caso de resultar inscrito aquel derecho a favor de persona distinta de la que otorgue la transmisión o gravamen, los Registradores denegarán la inscripción solicitada».*

[94] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-10778

En tercer lugar, conforme al llamado principio de legitimación registral, el artículo 9 de la Ley Hipotecaria proclama que «se presumirá, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 38, que la finca objeto de los derechos inscritos tiene la ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica (…) que ha quedado incorporada al folio real». Y este artículo 38 señala que «a todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo» y, por ello, con la concreta ubicación y delimitación georreferenciada determinada por el asiento respectivo. «De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos», esto es, con la concreta ubicación y delimitación georreferenciada determinada por el asiento respectivo. Y «como consecuencia de lo dispuesto anteriormente, no podrá ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio de inmuebles o derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad determinada» -ni contradictoria de su concreta ubicación y delimitación georreferenciada determinada por el asiento respectivo- «sin que, previamente o a la vez, se entable demanda de nulidad o cancelación de la inscripción correspondiente. La demanda de nulidad habrá de fundarse en las causas que taxativamente expresa esta Ley cuando haya de perjudicar a tercero (…)».

Es claro, como señala el artículo 40 de la Ley Hipotecaria, que la rectificación pretendida «precisará el consentimiento del titular o, en su defecto, resolución judicial». Y en tal caso, «se dirigirá la demanda contra todos aquellos a quienes el asiento que se trate de rectificar conceda algún derecho, y se sustanciará por los trámites del juicio declarativo correspondiente». A estos efectos, si se desea evitar la posibilidad de aparición de terceros no demandados a quienes no resulte oponible la eventual sentencia, el demandante puede solicitar al Juzgado que decrete la anotación preventiva de la demanda, conforme al artículo 42 de la Ley Hipotecaria, cuya finalidad esencial es, precisamente, evitar que surjan terceros registrales protegidos".

Añadamos a todo ello el problema que apuntamos en el estudio ya publicado sobre la declaración de finalización parcial de un edificio dividido en propiedad horizontal, ¿se aceptaría que se georreferencie el total edificio solo por uno de los propietarios de un elemento privativo?[95] La cuestión genera un debate profundo.

Por tanto, ¿acaso no estamos al final, al georreferenciar la finca en que se declara la obra, en un negocio jurídico unilateral?

Llamamos la atención sobre lo que se discute debajo de algo tan aburrido como la naturaleza jurídica. Por eso, mal harán las nuevas generaciones de notarios en considerar que las discusiones sobre la naturaleza jurídica les son ajenas.

Desde luego, nos centramos en cuál sea la naturaleza jurídica de la declaración, pues las categorías de hecho, acto o negocio jurídico se refieren a la actuación de los sujetos (a nadie interesa cuál sea la naturaleza del asiento de inscripción que es materia registral o administrativa).

---

[95] Algunos apuntes sobre la existencia de ya casi diez criterios calificatorios distintos se encuentra en uno de nuestros artículos.
Micó Giner, J. (2023). Juicio crítico sobre la Resolución DGSJFP de 17 de enero de 2023: final de obra parcial y georreferenciación. *El Notario del siglo XXI*, (109), 62–65. https://www.elnotario.es/practica-juridica/12119-juicio-critico-sobre-la-resolucion-dgsjfp-de-17-de-enero-de-2023-final-de-obra-parcial-y-georreferenciacion

6. LAS "NORMAS FACILITADORAS" DE LA INSCRIPCIÓN DEL FINAL DE OBRA NO DEBEN ALTERAR LAS CONCLUSIONES SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA

Frente a estas conclusiones, las confusiones vienen de dos tipos de normas:

a) Las del art. 94 RH que generaron discusiones en la doctrina con motivo de su reforma en 1982.
b) Las del art. 47 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio que buscan facilitar la nota marginal del final de obra.

Ninguna de estas normas parece alterar los principios fundamentales, Podríamos afirmar que son normas excepcionales que solo pretenden facilitar la actuación registral. La primera busca facilitar el acceso de las obras al Registro en los casos de matrimonios sujetos al régimen de gananciales; la segunda, simplificar la constancia registral del fin de obra. En todo caso, ninguna de esas normas tiene rango adecuado para alterar las conclusiones anteriores. Incluso, además de la carencia de rango del citado Reglamento para modificar el Cc, hay autores que afirman que el RH atenta contra la norma legal que es el Código civil.

La DG usa la expresión "flexibilizar" para referirse a la norma del art. 47 RD 1093/1997. Una norma flexibilizadora supone una simplificación respecto de las exigencias propias de la naturaleza jurídica de la figura, pues en otro caso no habría sido necesario flexibilizar nada. Desde que se opta por *"flexibilizar"* es porque no es un mero hecho; un mero hecho podría constatarse sin voluntad alguna.

Creemos que, en esta línea, existe un argumento definitivo.

Los artículos 93 y 94 RH no solo facilitan la declaración de obra nueva, sino también la misma división en propiedad horizontal. Así, dice el 94.2 RH:

> *"2. Serán inscribibles las agrupaciones, segregaciones o divisiones de estas fincas, las declaraciones de obra nueva sobre ellas, la constitución de sus edificios en régimen de propiedad horizontal y cualesquiera otros actos análogos realizados por si solo por el titular registral".*

Si el art. 94.2 RH no altera la naturaleza jurídica de la constitución en propiedad horizontal, por la misma razón no puede alterar la naturaleza de la declaración de obra nueva. Es una norma facilitadora de la inscripción, pero sin rango para alterar la naturaleza jurídica de una institución. Y ello, bajo la hipótesis de que no se la considere, precisamente por falta de rango, ilegal.

En la misma línea cabe citar, como norma "facilitadora" el art. 178.5 RH relativo a la cancelación del crédito hipotecario cuya titularidad es ganancial: *"Bastará el consentimiento del cónyuge a cuyo nombre aparezca constituido el crédito para la cancelación por pago de la hipoteca que lo garantice, aun cuando conste inscrita para la sociedad conyugal de aquél"*. Por el hecho de que consienta un solo cónyuge nadie considera que estemos en presencia de un mero acto de administración. Tampoco considera nadie que la carta de pago y cancelación de un crédito no implique un negocio jurídico.

Lo mismo cabe afirmar del art. 47.2 del RD 1093/1997 cuya técnica jurídica es directamente deplorable.

"2. Será inscribible el acta a que se refiere el párrafo anterior cuando hubiese sido requerido su otorgamiento por el titular registral o por las siguientes personas:

a) Aquella que hubiere declarado la obra nueva en construcción, aun cuando hubiese trasmitido el dominio en todo o en parte.

b) Si la finca perteneciese a varios titulares en pro indiviso, los que reúnan la mayoría necesaria para realizar actos de administración.

c) El presidente de la junta de propietarios, si el edificio se hubiese constituido en régimen de propiedad horizontal.

d) Cualquiera de los cónyuges, si el inmueble estuviese atribuido a su sociedad conyugal".

El RN nos habla de un acta. Sin embargo, hoy se exige un consentimiento informado que comporta una manifestación solemne sobre las georreferencias que implica una configuración del objeto y que debe ser materia de escritura. Supuesto que fuera un acta, habla de un otorgamiento: en las actas no hay otorgamiento, hay requerimiento. La técnica es deplorable y muestra un procedimiento inadecuado de generación de las normas sin respetar el Derecho notarial. Si hay otorgamiento, es que se trata de escritura. Exceptúa el tracto registral (puede otorgar quien ya ha transmitido); no dice que sea un acto de administración, sino que basta la mayoría para realizar actos de administración en la comunidad pro indiviso (afirmación que sería innecesaria si de verdad estuviésemos ante un acto de administración); atribuye al Presidente de la junta de propietarios una facultad que no aparece en la Ley de propiedad horizontal (y que sería superflua si le correspondiera por la LPH); e. incluso, amplía la legitimación del cónyuge superando no ya el CC, sino el propio RH (atribuyendo legitimación a cualquiera de los cónyuges en los bienes gananciales).

En el RH se distingue:

a) Bienes adquiridos por ambos cónyuges (93.1 RH).
    I. La declaración de obra exigiría sobre el papel la actuación conjunta o de uno con consentimiento del otro o autorización judicial (93.2).
b) Bienes adquiridos a titulo oneroso por uno, pero para la sociedad de gananciales (93.4).
c) Bienes adquiridos a título oneroso por uno, pero sin indicar que adquiere para la sociedad de gananciales (94.1).
    I. Tanto en el caso del 93.4 como en el del 94.1 se aplicaría el 94.2 y el acto se podría realizar por el "titular registral".

Pero en el RD 1093/1997, nada se distingue y estando el inmueble atribuido a la sociedad conyugal, cualquier cónyuge puede declarar la finalización de la obra.

Creemos que existe una extralimitación sucesiva y sin rango normativo suficiente de estas disposiciones facilitadoras de la inscripción. Voces autorizadas ya han discrepado de este planteamiento reglamentario (García García o Manuel Ángel Rueda -como estudiaremos-), pero a nosotros nos basta con destacar que una norma "flexibilizadora" nunca puede alterar la naturaleza jurídica de la institución subyacente porque, por definición, si alterase la naturaleza jurídica, ya no sería necesaria flexibilización alguna.

7. VOLUNTARIEDAD U OBLIGATORIEDAD DE LA ESCRITURA DE OBRA NUEVA Y DE SU INSCRIPCIÓN. SOLO EXCEPCIONALMENTE LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA NO ES POTESTATIVA. ¿HA PASADO A SER OBLIGATORIA LA INSCRIPCIÓN DE LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA?

Aunque sea una materia distinta a la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva, nos detendremos ahora en si es voluntaria u obligatoria la escritura de obra nueva y, en su caso, su inscripción.

7.1. LA REGLA GENERAL ES QUE LA ESCRITURA Y SU INSCRIPCIÓN SON VOLUNTARIAS Y NO CONSTITUTIVAS

Con relación a la escritura debemos recordar que, en nuestro Derecho, el art. 1278 del Cc establece el principio de la libertad de forma. Es cierto que el art. 1280.1 Cc afirma que deben constar en documento público determinados supuestos, entre los que destacan *"1.º Los actos y contratos que tengan por objeto la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales sobre bienes inmuebles"*. Como consecuencia, por ejemplo, el comprador puede compeler al vendedor a que formalice en escritura la venta, pero la jurisprudencia limita el alcance a la eficacia *ad probationem*, excepto en los casos en que la propia norma exige la constancia *ad solemnitatem*[96].

Las excepciones son de sobra conocidas (capitulaciones matrimoniales, derechos de superficie, hipoteca -inmobiliaria-, hipoteca mobiliaria, prendas sin desplazamiento, censos, donación de inmuebles constitución de fundaciones, constitución de patrimonios protegidos, matrimonio, separación y divorcio extrajudiciales, concentración parcelaria, etc.) y en ellas no se incluye la declaración de obra.

Acotado en esos términos, la escritura de declaración de obra no es constitutiva ni es obligatoria, sin embargo, es cierto que -cada vez más- Ayuntamientos y compañías suministradoras de agua y de gas exigen la escritura para comprobar la correspondencia entre el propietario y su finca y las circunstancias de esta. Incluso es frecuente que se exijan borradores o proformas de la escritura para conceder licencias.

---

[96] Puede verse la Sentencia TS, Sala 1ª de lo Civil, de 30 de septiembre de 1988
Si ciertamente el núm. 1.º del artículo 1280 del Código Civil previene la constancia en documento público de los contratos, cual el de compraventa, que tengan por objeto la creación de un derecho real sobre un bien inmueble, en modo alguno comparte la exigencia de una formalidad *ad solemnitatem* sino tan sólo *ad probationem*; pues en nuestro Derecho Positivo rige como principio elemental y básico de toda contratación el sistema espiritualista instaurado en el Ordenamiento de Alcalá hasta el extremo de que ninguna forma es exigida para la validez y eficacia de los contratos, salvo en casos muy concretos y especiales que precisamente por ello están previstos por la ley, entre los que no se encuentra la compraventa.
Y la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 1ª, de lo Civil, de 16 de septiembre de 2014, Rec. nº 969/2012, establece que el incumplimiento de la obligación de elevar a escritura pública el contrato de compraventa celebrado, conforme a lo dispuesto por el artículo 1280 del Código Civil, no es causa directa de resolución contractual al amparo del artículo 1124 del Código Civil. La fuente de la sentencia aparece en
https://www.iberley.es/temas/articulo-1-278-cc-vs-articulo-1-280-cc-compraventa-vivienda-64218. Dado que el acceso es limitado, se localiza en Cendoj con ECLI:ES:TS:1988:6677. También como Roj: STS 6677/1988.

Adicionalmente, la autorización de la escritura dota de una fecha fehaciente a la obra realizada, lo que puede ser de sumo interés ante cambios legislativos posteriores. Incluso, como veremos en el siguiente apartado, la mención en una escritura de la existencia de una obra, aun sin declararla, es útil para determinar la extensión objetiva de la hipoteca.

Conclusión: la escritura de obra es aconsejable por razones prácticas y cada vez más exigida incluso como borrador o proforma para conceder licencias; adicionalmente, es necesaria en multitud de trámites administrativos. También servirá para dotar de fecha fehaciente a la obra realizada ante posteriores cambios normativos (aunque la doctrina de la DG sobre la "retroactividad" de las normas adjetivas deje sin contenido este efecto) y su mera mención en las escrituras es útil a efectos de la extensión objetiva de la hipoteca.

7.2. LA ESCRITURA DE OBRA NUEVA SÍ PUEDE SER IMPRESCINDIBLE COMO PRESUPUESTO DE OTRAS CONFIGURACIONES DEL EDIFICIO

La existencia de una escritura de obra nueva puede ser presupuesto necesario en diversos supuestos.

7.2.1. PROPIEDAD HORIZONTAL EN DERECHO COMÚN

El caso más frecuente en la práctica es que la escritura de obra nueva vaya seguida de la constitución del edificio en régimen de propiedad horizontal. La ley de propiedad horizontal de 21 de junio de 1960 en su art. 5 señala que *"El título constitutivo de la propiedad por pisos o locales describirá, además del inmueble en su conjunto, cada uno de aquéllos al que se asignará número correlativo"*. Por tanto, parece evidente que para constituir en escritura pública una propiedad horizontal se precisa disponer de una descripción del inmueble construido que se declarará en esa misma escritura o en otra anterior. Esa descripción es la que resulta de la escritura de obra nueva.

Tal requisito se aplica también a las modificaciones de obra (vd. último párrafo del mismo art. 5 LPH).

También el art. 24 LPH al referirse a los complejos inmobiliarios exige una descripción del edificio al decir *"El título constitutivo contendrá la descripción del complejo inmobiliario en su conjunto y de los elementos, viales, instalaciones y servicios comunes".*

Nos podríamos cuestionar si en el derecho de sobreelevación o vuelo sobre edificio preexistente sería necesario que la obra existente estuviese declarada. Respecto del derecho de superficie nos remitimos al punto 7.5 y la Resolución de la DGSJFP de 25 de octubre de 2023.

7.2.2. LEY DE CONTRATOS DE APROVECHAMIENTO POR TURNO DE BIENES DE USO TURÍSTICO

La Ley 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias, en su art. 23 admite la constitución del aprovechamiento por turnos con carácter de derecho real u obligacional. En cualquier caso, (*ex* art. 23.2) *"sólo podrá recaer sobre un edificio, conjunto inmobiliario o sector de ellos arquitectónicamente diferenciado"*. La norma admite cualquier modalidad de constitución, pero exige su "publicitación" y dice que *"Dicha publicitación, que consistirá en dar*

publicidad al régimen existente conforme a las normas de la presente Ley, se hará por medio de escritura pública, a otorgar por el propietario del inmueble". Añadamos a ello que el art. 25 exige que se haya declarado la obra en construcción (si solo está iniciada) u otorgado[97] el final de obra, haciéndolo constar en el Registro y en el Catastro. Por si quedara alguna duda nos dice el mismo precepto, en el apartado 3 que *"El régimen de aprovechamiento por turno de un inmueble se constituirá mediante su formalización en escritura pública, y se inscribirá en el Registro de la Propiedad".*

En el contenido de esa escritura encontramos la necesidad de constancia de la edificación existente. Así, el art. 26[98] exige la descripción del edificio y de los alojamientos[99].

7.2.3. EL CÓDIGO CIVIL DE CATALUÑA EXIGE LA ESCRITURA DE DECLARACIÓN DE OBRA PREVIA A LA CONSTITUCIÓN DEL RÉGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL

La Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales, al regular en el Capítulo la Propiedad horizontal, exige en el art. 553-7 el *"otorgamiento del título de constitución"*, título que debe constar en la escritura regulada en el art. 553-9 y que exige la descripción del edificio (sea terminado o en construcción)[100].

Disipando toda duda el CCC dispone que *"3. En la misma escritura de constitución o en otra previa, es preciso que se declare la obra nueva"*, requisito aplicable también a las modificaciones (ex art. 553-10.1).

---

[97] Decimos otorgado porque defenderemos que este consentimiento exige escritura y no basta acta.

[98] Artículo 26. Escritura reguladora.

1. La escritura pública reguladora del régimen de aprovechamiento por turno deberá expresar, al menos, las siguientes circunstancias:

1.ª La descripción de la finca sobre la que se constituye el régimen de aprovechamiento por turno y del edificio o edificios que en ella existan, con reseña de los servicios comunes a que tengan derecho los titulares de los aprovechamientos. Si la construcción está únicamente comenzada, se indicará la fecha límite para la terminación de la misma.

2.ª La descripción de cada uno de los alojamientos que integren cada edificación, a los que se dará una numeración correlativa con referencia a la finca. Si el inmueble se ha de destinar a explotación turística, al tiempo que se constituye sobre él un régimen de aprovechamiento por turno, se determinará cuáles de los alojamientos son susceptibles de ser gravados con derechos de aprovechamiento por turno y para qué períodos al año.

[99] Su inscripción se regula en el art. 27.

[100] Artículo 553-9. Escritura de constitución y constancia en el registro de la propiedad.

1. El título de constitución del régimen de propiedad horizontal debe constar en una escritura pública, que en todo caso debe contener:

a) La descripción del inmueble en conjunto, que debe indicar si está terminado o no, y la relación de los elementos, instalaciones y servicios comunes de que dispone.

b) La descripción de todos los elementos privativos, con el correspondiente número de orden interno en el inmueble, la cuota general de participación y, si procede, las especiales que les corresponden, así como la superficie útil, la situación, los límites, la planta, el destino y, si procede, los espacios físicos o los derechos que constituyan sus anexos o vinculaciones.

Por esta vía llegaríamos a la misma conclusión para la propiedad horizontal compleja, cuya escritura exige la descripción del complejo inmobiliario y de cada uno de los elementos que lo componen (art. 553-50.2).

Finalmente, la propiedad horizontal por parcelas, que exige escritura pública (art. 553-57) se refiere a solares, edificados o no (art. 553-53), por lo que cuando estén edificados es razonable aplicar los criterios anteriores.

7.2.4. LA ESCRITURA DE OBRA NUEVA EN EL CÓDIGO CIVIL DE CATALUÑA EN LOS CASOS DE APROVECHAMIENTO POR TURNO, PROPIEDAD COMPARTIDA, APROVECHAMIENTO PARCIAL, DERECHO DE SUPERFICIE Y DERECHO DE VUELO

7.2.4.1. El art. 554-4 exige también es Cataluña la escritura pública para constituir un régimen de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles o edificios *"cuya construcción debe estar comenzada. Si no está finalizado cuando se otorga la escritura, el régimen de comunidad por turnos queda en suspenso hasta que se termina y se amuebla"*. Parece razonable entender que la única forma de constatarlo es mediante la previa declaración de la obra.

7.2.4.2. En cuanto a la "propiedad compartida" (figura propia del derecho catalán) exige escritura porque debe cumplirse el principio de titulación pública para su acceso al Registro.

7.2.4.3. Los derechos de "aprovechamiento parcial" no necesariamente presuponen exigencia de edificación; en ocasiones, sí de plantación, pero no se impone la previa declaración de la plantación[101]. No obstante, nada impide declarar la nueva plantación para, a continuación, constituir el derecho de aprovechamiento. Recordemos que a las nuevas plantaciones se les aplica el art. 202 LH.

7.2.4.4. El "derecho de superficie" (art. 564-1 y ss.) puede recaer sobre una edificación existente (en cuyo caso sería razonable su previa declaración)[102] o futura. Se admite que se pacte que el superficiario pueda constituir el edificio en propiedad horizontal, lo que presupone la declaración de obra del edificio. Por supuesto, puede referirse a plantaciones, donde cabe remitirse a lo indicado en el párrafo anterior.

7.2.4.5. Respecto del "derecho de vuelo" el art. 567-5 preve que su titular otorgue la escritura *"de declaración o ampliación de obra nueva"*. La existencia de esta escritura tiene importancia en cuanto a los efectos de la extinción en el art. 567-7. Sin necesidad de entrar en su estudio, la constitución o reserva del derecho de vuelo debe constar en la escritura pública de propiedad horizontal y como esta presupone la de obra, la constitución del derecho de vuelo exige la de la declaración de obra previa[103].

---

[101] El art. 202 LH incluye las plantaciones.

[102] En el 564-3-2 indica que en la escritura se haga constar "Las características esenciales de la construcción o plantación existente".

[103] Artículo 553-13. Constitución y reserva del derecho de vuelo.
1. La constitución o la reserva expresa del derecho para sobreelevar, subedificar o edificar en el mismo solar del inmueble a favor de los constituyentes o de terceras personas es válida si la establece el título de constitución del régimen de propiedad horizontal.

Conclusión: la escritura de declaración de obra nueva puede ser presupuesto para la constitución de diversos regímenes jurídicos sobre el edificio (en general, los relativos a las distintas modalidades de la propiedad horizontal o al aprovechamiento por turno, derechos de vuelo o de superficie sobre edificio, entre otros).

7.3 LA REGLA GENERAL EN NUESTRO DERECHO ES QUE LA INSCRIPCIÓN ES VOLUNTARIA Y MERAMENTE DECLARATIVA

Con relación a la inscripción, rige en nuestro derecho su carácter no constitutivo ni obligatorio. La inscripción es voluntaria y meramente declarativa. Suele señalarse la excepción del supuesto carácter constitutivo de la inscripción de hipoteca (el art. 145 LH exige escritura y su inscripción en el Registro). A nuestro juicio, la mejor doctrina niega incluso que este lugar común -el carácter constitutivo de la inscripción de la hipoteca- sea acertado[104].

La declaración de obra nueva o de su terminación (como casi la totalidad de los hechos, actos o negocios jurídicos) no exigen la inscripción con carácter constitutivo ni se aplica en nuestro derecho la obligatoriedad de la inscripción.

Conclusión: la inscripción de obra nueva en el registro ni es constitutiva ni es obligatoria.

Sin embargo, merece la pena analizar algunos supuestos en que se intuye un intento de algunos (en ocasiones, autores de resoluciones) por imponer la inscripción de la obra nueva.

7.3.1. LA AUSENCIA DE INSCRIPCIÓN DE LA OBRA NUEVA NO AFECTA A LA EXTENSIÓN DE LA HIPOTECA A LA MISMA, AUNQUE PUEDA SER CONVENIENTE HACER CONSTAR LA EXISTENCIA DEL EDIFICIO EN LA ESCRITURA (BASTANDO SU MENCIÓN)

La cuestión se suscita habitualmente con relación a las fincas que se hipotecan. Se trata de obras nuevas no declaradas sobre suelos que se hipotecan. En estos casos, bastaba y basta (sin perjuicio de lo que diremos en el apartado posterior) con mencionar la existencia de la construcción -sin necesidad de declararla- para entender que la hipoteca se

---

2. Los titulares del derecho de vuelo están facultades para edificar a su cargo de acuerdo con el título de constitución del derecho, para hacer suyos los elementos privativos que resultan de él y para otorgar, solos y a su cargo, las correspondientes declaraciones o ampliaciones de obra nueva y, si se ha previsto al constituir el régimen o el derecho, la modificación de la división horizontal. El ejercicio sucesivo del derecho con la construcción de la nueva edificación supone la redistribución de las cuotas de participación, que llevan a cabo los titulares de los derechos reservados de acuerdo con el presente código y con el título de constitución, sin necesidad del consentimiento de la junta de propietarios.

3. La constitución o la reserva a que se refiere el apartado 1 solo es válida si consta en una cláusula específica y el derecho se constituye de acuerdo con el artículo 567-2.

[104] Pérez de Madrid Carreras, V. (2019). La pretendida inscripción "constitutiva" de la hipoteca según la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Anales de la Academia Matritense del Notariado, (59), 107-148. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de http://www.cnotarial-madrid.org/nv1024/paginas/TOMOS_ACADEMIA/059-03-VALERIO_PEREZ.pdf
También puede verse nuestro estudio Micó Giner, J. (2017). *Hipotecas y venta extrajudicial de inmuebles hipotecados*. Tirant lo Blanch.

extendía a la misma evitando el juego del art. 113 LH relativo a casos en que la construcción se hubiese costeado por tercero, e inscribiéndose la hipoteca.

La Resolución de la DGRN de 6 de febrero de 1986[105], dice que la hipoteca *"se extenderá a aquélla* (a la obra) *aunque no figure la construcción en el Registro ni se hubiere hecho constar en el contrato … y precisamente es acertado el haber hecho constar la existencia del edificio en la escritura"*, pues si la primera afirmación es consecuencia del principio de accesión, la segunda es acertada porque con ello se evita toda discusión sobre si se construyó antes (extendiéndosele la hipoteca) o después (en cuyo caso no se extendería, aunque en el caso concreto sí se extendía por existir pacto concreto de extensión a ulteriores edificaciones).

7.3.2. COMO POR ESTA VÍA NO PUDO IMPONERSE LA INSCRIPCIÓN, SE HA BUSCADO INTENTARLO POR LA VÍA DE VINCULARLA A LA CONSTANCIA DE LA TASACIÓN Y A LA INSCRIPCIÓN DE LOS PACTOS DE EJECUCIÓN

Desde hace tiempo en las resoluciones de la DG nada es casual. Con posterioridad a esta tesis consagrada, por vía indirecta, una lectura apresurada de alguna resolución puede conducir a pensar que la inscripción de la obra nueva es obligatoria. Es cierto, que mediante un juego de consecuencias se intenta imponer por algunos redactores de resoluciones esa consecuencia en la práctica.

En este sentido destaca la Resolución de la DGRN de 14 de junio de 2017.

La doctrina tradicional y correcta es que a las edificaciones existentes, se declarasen o no, se les extendía objetivamente la hipoteca:

> *"La cuestión objeto de este expediente ha sido ya abordada, entre otras, por las Resoluciones de esta Dirección General de 6 de febrero de 1986 (edificio no inscrito) y 21 de marzo de 1997 (edificio inscrito sólo en construcción), según las cuales se encuentra ya resuelta en el artículo 110.1.º de la Ley Hipotecaria que al tratar de la extensión de la hipoteca sólo excluye de su contenido a las nuevas construcciones de edificios donde antes no los hubiere (respecto de los que exige pacto expreso), pero no a las que ya existieran en el momento de constituirse la hipoteca, y así dispone el citado artículo que «se entenderán hipotecados juntamente con la finca, aunque no se mencionen en el contrato, siempre que correspondan al propietario: Primero. Las mejoras que consistan en nuevas plantaciones, obras de riego o desagüe, obras de reparación, seguridad, transformación, comodidad, adorno o elevación de los edificios y cualesquiera otras semejantes que no consistan en agregación de terrenos, excepto por accesión natural, o en nueva construcción de edificios donde antes no los hubiere».*
>
> *De ahí que la doctrina mayoritaria considera que la inscripción de la declaración de obra nueva de la vivienda o edificio existente al tiempo de constitución de la garantía, sin perjuicio de su conveniencia, no constituye un requisito previo a la inscripción de la hipoteca, pues ésta se extenderá a aquélla aunque no figure la construcción inscrita en el Registro y ni siquiera se hubiere mencionado en el contrato (artículo 110 de la Ley Hipotecaria). Se entiende igualmente que es acertado hacer constar la existencia del edificio en la escritura aunque no se declare la obra nueva, ya que ello evita problemas a la hora de determinar el objeto de la posible subasta, e impide que, cuando en un futuro se ajuste la realidad registral a la extrarregistral*

[105] Consultable en https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-4599

mediante la presentación de la correspondiente escritura de obra nueva, pueda surgir cuestión sobre si tal vivienda se construyó antes del otorgamiento de la escritura de hipoteca con la consiguiente extensión del gravamen, o bien si se construyó con posterioridad, en cuyo caso no habría tal extensión salvo pacto expreso en tal sentido, aunque en el supuesto concreto objeto de este expediente esta circunstancia es indiferente ya que por pacto la hipoteca se extiende a las ulteriores edificaciones.

…

El objeto inicialmente hipotecado es, en realidad, la finca registral tal cual exista en la realidad fáctica (solar más construcción) en el momento de constituirse la garantía, aunque no se encuentre inscrita la edificación ni tampoco se la mencione en la escritura de constitución de hipoteca, porque sería una parte integrante de la finca hipotecada y, además, su existencia anterior se puede probar por medios extrarregistrales, llegado el momento de su sujeción; y ello sin perjuicio de la aplicación, en su caso, de los dispuesto en el artículo 113 de la Ley Hipotecaria".

Si el objeto de la hipoteca es el suelo más la construcción tal y como existan en la realidad fáctica; si es solo conveniente, pero no necesario indicar en la escritura de hipoteca la previa existencia de las construcciones, aunque no se declaren, ¿cómo se puede complicar la cuestión para que el registrador plantease en su calificación la exigencia de la inscripción de la declaración de obra? Como señala la resolución citada, por dos vías.

Por la primera vía, si bien antes se señalaba que era conveniente indicar esa obra (aunque no se declarase), ahora se pretende que esa indicación sería una mera mención de la existencia de la edificación sin declaración y sin reunir los requisitos legales.

Por la segunda vía, se acude a la vía de forzar la interpretación de la Orden ECO/805/2003, de 27 marzo. El argumento sería que el certificado de tasación debe emitirse sin condicionantes.

De los artículos 11 y 13 resultaría, según la Dirección General, que *"las concretas discrepancias entre la descripción del inmueble tasado y la de la finca registral gravada apreciadas por el tasador que afectan significativamente a su valoración"* solo pueden dar lugar a dos situaciones: la denegación, si duda de la identidad de las fincas o la mera advertencia genérica en otro caso. Lo dice así:

- "*ya que si las mismas indujeron realmente a dudar sobre la identidad entre ambas fincas, el informe de tasación debió denegarse",*
- *"y si no influyeron significativamente en la valoración, el tasador debió limitarse a realizar una advertencia genérica"*.

En el caso concreto, probablemente con técnica defectuosa, el tasador sometió la tasación a un condicionante: *"que «queden acreditados registralmente los datos cuantitativos y cualitativos referentes a la edificación que se consideren básicos para su obtención» …".*

Es este incorrecto condicionante el que le permite afirmar que, si bien la hipoteca sería inscribible, no serían inscribibles los pactos para su ejecución directa y su venta extrajudicial.

"Por tanto, hasta que no se inscriba la obra nueva o se acredite su realidad fáctica, ese valor de tasación es ineficaz, si bien no es impeditivo de la inscripción de la hipoteca, sino únicamente de la inscripción de los pactos referentes a la ejecución directa de la hipoteca y a su venta extrajudicial".

Y ¿quién quiere que no le inscriban los pactos para la realización de la hipoteca?

En resumen, la hipoteca sería inscribible, pero con un valor de tasación condicionado a la comprobación registral o extrarregistral de la realidad fáctica de la construcción (lo que sería más correcto), no cabría inscribir ni los pactos relativos a la ejecución judicial directa ni a la venta extrajudicial al carecer de tasación.

La consecuencia es que, de forma indirecta, parecería que llegamos a un supuesto de *quasi* obligatoriedad de inscripción de la obra nueva. Sin embargo, en realidad, no es así. Lo que debe exigirse es que se elimine el condicionante de la tasación realizando previamente las comprobaciones fácticas pertinentes, eliminando los condicionantes y limitándose a una advertencia genérica. En el mismo sentido, la Resolución de la DGSJFP de 10 de noviembre de 2022[106].

A fin de cuenta es en la realidad donde las obras existen o no, no en los asientos de los folios registrales (si la obra existe en la realidad, existe, conste o no en el Registro; si no existe, no existe, aunque aparezca declarada en el Registro). Afirmaciones todas de una obviedad insultante, pero que a veces parecen olvidarse.

Conclusión: ni siquiera en los casos de extensión objetiva de la hipoteca a las obras se exige la inscripción registral, pues basta su mención en las escrituras o la prueba de su preexistencia por medios extrarregistrales. En estos casos, la limitación no procedería nunca de la norma, sino de defectuosas tasaciones que someten a "condición" el valor de tasación exigiendo una inscripción de las obras que la ley no impone, alegando dificultades de identificación de la finca. Incluso en este caso de errónea emisión de la tasación condicionada, la escritura de hipoteca es inscribible, no siendo inscribibles los pactos de ejecución ni de venta extrajudicial. En la práctica, no existiendo dudas de identidad (no suele haberlas), la solución es no incluir un condicionante en la tasación (que obligaría a denegarla), sino solo una advertencia genérica. *De facto*, esta es la solución que han adoptado tasadoras y entidades financieras.

Cuestión distinta sería la admisión de un valor superior al de tasación actual (en este sentido *vide* la Resolución de 27 de septiembre de 2022[107], admitiendo que se consignase un valor a efectos de subasta superior al de la tasación actual, equivalente al valor de tasación bajo la hipótesis de edificio terminado).

7.3.3. LA NOTA MARGINAL DEL FINAL DE OBRA EVITA LA ANOTACIÓN PREVENTIVA DEL CRÉDITO REFACCIONARIO, PERO NO ES IMPRESCINDIBLE PUES DICHA ANOTACIÓN TAMPOCO PROCEDE EN CASO DE FINALIZACIÓN DEL CONTRATO DE OBRA SIN CERTIFICADO DE FIN DE OBRA

El crédito refaccionario permite practicar una anotación preventiva sobre las obras en construcción. Ya una Resolución de la DGRN de 10 de octubre de 2011 exigía, para la práctica de tal anotación, que las obras estuviesen en construcción[108].

---

[106] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-20505

[107] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-17572

[108] No nos interesa en este estudio que la Resolución de 18 de julio de 2011 admite: *la finca en cuestión estuviese sujeta a cargas o derechos reales inscritos, a falta de convenio unánime por*

La Resolución de la DGRN de 20 de noviembre de 2020[109], afirma que una vez consta en el Registro el final de obra, no es posible la práctica de la anotación preventiva del crédito refaccionario. Dice así:

> *"En consecuencia, constando registralmente por nota marginal que las obras han concluido, y estando los asientos registrales bajo la salvaguarda de los Tribunales en virtud del artículo 1.3 de la Ley Hipotecaria, no cabe sino confirmar la nota de calificación del registrador, no pudiendo practicarse anotación preventiva de crédito refaccionario cuando de los propios asientos del Registro resulta la terminación de las obras, y, por lo tanto, el incumplimiento de la conditio iuris («mientras duren las obras») que para la práctica de la anotación preventiva de crédito refaccionario exige el artículo 42.8 de la Ley Hipotecaria. …*
>
> *5. Sin perjuicio de lo anterior, esta Dirección General se ve en la obligación de recordar, por último, que queda bajo la exclusiva responsabilidad del técnico certificante del fin de obra la veracidad y exactitud de las afirmaciones contenidas en el certificado por él expedido (cfr. Resoluciones de 4 de diciembre de 2006, 15 de mayo de 2015, 20 de junio de 2019 o 5 de abril de 2020)".*

No está de más recordar este último inciso de la resolución sobre la responsabilidad civil. Con frecuencia algunos registradores "jóvenes"[110] (dicho sea con todo el cariño y léase la nota a pie de página) se atribuyen mayores responsabilidades de las que les competen, asumiendo una suerte de supervisión incluso de los técnicos y de sus proyectos y certificados, sin entender la responsabilidad civil que se están imputando al proceder así.

Esta misma idea, la de la imposibilidad de anotarse el crédito refaccionario concluida la obra, aparece en la Resolución DGSJFP de 10 de julio de 2023[111]. Parece existir algún matiz.

En primer lugar, no acepta la mera "factura proforma"[112] (de cuyo abuso en otros ámbitos no tan lejanos no podemos sino alertar), pese a reconocer que no era necesaria, pero

---

escritura pública entre el propietario y las personas a cuyo favor estuvieren constituidas aquéllas sobre el objeto de la refacción misma y el valor de la finca antes de empezar las obras, y de providencia judicial, dictada en expediente instruido para hacer constar dicho valor, y con citación de todas las indicadas personas, tal como exige el artículo 61 de la Ley Hipotecaria, solicitaba que se practicase la anotación preventiva sin afectar a los derechos reales inscritos o anotados con anterioridad, renunciando a su preferencia en cuanto al exceso de valor de la finca como consecuencia de la refacción.

[109] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-15779

[110] Me permito esta expresión porque en la cordial discusión con una registradora dijo que su marido, también registrador, y los registradores y notarios "viejos" seguían mi tesis. Me limité a recordarle que solo le había pedido un único precepto legal que amparase su "joven e innovadora" tesis. No encontrándolo, dejó sin efecto la calificación negativa e inscribió.

[111] Se plantea en la resolución si debe incluirse dentro del crédito refaccionario (conforme al criterio amplio de la resolución DGRN de 7 de mayo de 2010), los honorarios del "Project manager".

[112] *La llamada «factura proforma» es un mero borrador carente de toda validez legal y como tal no tiene regulación expresa en nuestro ordenamiento. Se trata de un documento meramente informativo, de un presupuesto o cálculo del importe debido por los servicios prestados, pero nunca de una factura emitida con los requisitos que establece el artículo 6 del Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación. Es un documento provisional, emitido en muchos casos para evitar el devengo de impuestos,* …

explicando el motivo por aplicar el principio de rogación y haberse solicitado precisamente que se consignase la deuda derivada de su impago.

En segundo lugar, recoge el concepto amplio de crédito refaccionario (*"el contraído en la construcción, conservación, reparación o mejora de una cosa, generalmente un inmueble"*). Citando la STS de 21 de julio de 2000 descarta el concepto estricto que se ceñía al derivado de un préstamo de dinero para la construcción o reparación, incluyendo otros negocios que contribuyan a ese resultado, refiriéndolo a toda relación jurídica que implique un adelanto por el contratista al propietario. Para la DGSJFP el crédito derivado de la actuación del *Project manager* sí debe incluirse.

Y (prescindiendo de un tema formal que no nos interesa ahora) en último lugar, pero como el aspecto que a nosotros de verdad nos interesa, afirma que no se puede soslayar *"el requisito temporal que, a efectos de su protección registral, se exige inequívocamente en la legislación hipotecaria (cfr. las Resoluciones de 19 de febrero de 1896 y 9 de junio de 1911, según las cuales es requisito indispensable para la práctica de la anotación que las obras no se hallen terminadas)".*

Lo curioso es que, en este caso, la DGSJFP afirma que *"En este supuesto, las obras han finalizado –no han concluido con el resultado previsto, pero tampoco van a concluir con dicho resultado– y ha terminado la relación contractual entre las partes, o al menos así lo pretende el mismo recurrente"*.

Y nos encontramos aquí con la clave:

> *"Del mismo modo que no es posible anotar un crédito refaccionario una vez finalizadas las obras (cfr. las Resoluciones antes citadas), tampoco es posible anotarlo cuando ha finalizado el contrato de obras suscrito entre las partes, pues las obras ya han finalizado, aunque no lo hayan hecho con el resultado previsto por las partes (se reitera que el artículo 42.8.º de la Ley Hipotecaria reconoce al acreedor refaccionario el derecho a pedir anotación preventiva «mientras duren» las obras que son objeto de la refacción). De admitirse lo contrario, el acreedor podría solicitar la anotación del crédito refaccionario sine die, lo cual es contrario al espíritu y a la letra de la ley que lo regula".*

Por tanto, no cabe anotar crédito refaccionario

a) Ni cuando las obras han finalizado
b) Ni cuando ha finalizado el contrato de obras suscrito entre las partes, porque ello implica que las obras ya han finalizado, aunque no sea con el resultado querido (que sería el verdadero fin de obras), porque -dice- caso contrario se podría pedir anotación en cualquier momento.

La consecuencia indirecta y quizá no prevista de esta resolución es que siempre que se indique que el "contrato" ha finalizado (como implícitamente con ello se entienden concluidas las obras, aunque propiamente las obras en sí mismas no hayan finalizado y no exista un fin de obra) tampoco se podrá anotar el crédito refaccionario.

Con lo cual, aunque no exista final de obra, la finalización del contrato sin el "certificado de fin de obra", supone un fin atípico o anormal de las obras y no permite anotación. Con ello se pierde la relevancia de la consignación del final de obra para evitar la anotación del crédito refaccionario.

7.4. EXCEPCIONALMENTE, LA INSCRIPCIÓN DE LA DECLARACIÓN DE OBRA PUEDE SER NECESARIA PARA LA INSCRIPCIÓN DE UNA CONFIGURACIÓN POSTERIOR

En línea con lo indicado respecto a la necesidad de la escritura de obra nueva, la doctrina señala como casos que exigen la previa inscripción del edificio, la propiedad horizontal (vid. art. 8, quinto de la LH[113]) y el derecho de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles (vid. art. 25 de la Ley 4/2012)[114]. Como vimos, Monet discreparía de la primera afirmación y entendería que la propiedad horizontal puede acceder ab initio al Registro sin necesidad de pasar por la previa declaración de obra nueva y su posterior división.

7.5. EL CASO DEL DERECHO DE SUPERFICIE POSTERIOR. LA RESOLUCIÓN DE 25 DE OCTUBRE DE 2023 Y LA DERIVA

La Resolución DGSJFP de 25 de octubre de 2023[115] parece dar un paso más que implica una deriva hacia la conversión forzada de la declaración de obra nueva en un supuesto de inscripción obligatoria.

El supuesto parte de la constitución de un derecho de superficie sobre parte de una finca registral en donde se ha construido un centro de seccionamiento y vial de acceso al mismo, edificación que no se encuentra inscrita.

Las dos posturas están claramente definidas:

a) *"La registradora considera que la previa inscripción de la referida obra nueva es requisito indispensable para inscribir un derecho de superficie sobre la propia edificación".*
b) *"A juicio de la notaria recurrente, la inscripción de la obra nueva es voluntaria y no puede considerarse requisito previo para la constatación registral del derecho de superficie".*

La DG conforme a la definición clásica del derecho de superficie admite que puede constituirse el derecho de superficie sobre el suelo o sobre una edificación existente. En el presente caso, la edificación ya existe.

La DG admite el carácter voluntario de la inscripción, pero (si se nos permite la expresión) se inventa *"que constituye una aspiración lógica de la mecánica registral la plena coherencia entre el contenido de los libros registrales y la realidad externa"*. Al ser

---

[113] *Quinto. – Los pisos o locales de un edificio en régimen de propiedad horizontal, siempre que conste previamente en la inscripción del inmueble la constitución de dicho régimen.*

[114] *Ley 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias.*
Artículo 25. Constitución del régimen.
1. El régimen de aprovechamiento por turno deberá ser constituido por el propietario registral del inmueble. Para poder hacerlo, deberá previamente:
a) Haber inscrito la conclusión de la obra en el Registro de la Propiedad y haberla incorporado al Catastro Inmobiliario. En el caso de que la obra esté iniciada, deberá haber inscrito la declaración de obra nueva en construcción.

[115] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-23690

voluntaria la inscripción, la "incoherencia" se produce cuando no se inscribe porque surge una inexactitud registral.

Se comprende que esa aspiración pueda serlo del cuerpo de Registradores e, incluso, de quienes resuelven recursos en la DG. Pero que esa aspiración sea legal es mucho decir, porque si el legislador lo pretendiera, le bastaría con exigir la obligatoriedad de tal inscripción.

Con tan endeble fundamento, la DG da otro salto no menos endeble. *"El principio de tracto sucesivo (artículo 20 de la Ley Hipotecaria) impone la necesaria delimitación del objeto sobre el que recae el derecho para poder inscribir éste. Por este motivo, este Centro Directivo, en la Resolución de 28 de mayo de 2011, exigió la previa inscripción de la declaración de obra nueva de una casa y un almacén cuya propiedad había sido atribuida a los demandantes en un procedimiento judicial".*

Llama la atención que haya que remontarse a 2011 para encontrar un solo precedente.

Y añade *"Esta necesidad de previa inscripción de la edificación no inscrita también viene impuesta por el principio de especialidad registral, que impone la precisa descripción de la finca en el título que pretenda su acceso al Registro como medio indispensable para lograr la claridad y certeza que debe presidir la regulación de los derechos reales y el desenvolvimiento de la institución registral".*

Es decir, la DG realiza dos interpretaciones extraordinariamente forzadas de principios registrales: (i) el de tracto sucesivo y (ii) el de especialidad.

La alegación del principio de tracto sucesivo cae por su propio peso. Basta acudir a autores que son registradores, como Lino Rodríguez Otero, para apreciar que nada tiene que ver con características físicas de las fincas, sino con sus titularidades. Al principio de tracto sucesivo no le afecta en absoluto que en la finca existan o no edificaciones. Dice *"quiere decir que la serie de inscripciones, que constituyen el historial registral de una finca, ha de formar una cadena sin solución de continuidad, de tal modo que el adquirente de ayer sea el transmitente de hoy, y el adquirente de hoy sea el transmitente de mañana"*[116]. Si quien ha constituido el derecho de superficie era el titular de la finca (y lo era) el principio de tracto sucesivo en nada se ve alterado.

La alegación al principio de especialidad parece hoy un tótem que se convierte en emblema protector de cualquier expansión registral. En efecto, se suele decir que este principio (a veces denominado principio de determinación), tiene por objetivo individualizar los derechos inscritos en los Registros sobre los bienes. Por eso, se impone identificar el inmueble sobre el que recae la inscripción. De nuevo, estamos ante otra extralimitación en su aplicación. Recordemos que ya la Resolución de 28 de noviembre de 2019[117], admitía que no se precisa en absoluto segregar la porción de suelo afectada por el derecho de superficie Dice así:

> *"Al respecto tiene declarado este Centro Directivo (Resoluciones de 16 de diciembre de 1994, 3 de abril de 2002 y 16 de junio de 2012, entre otras) que en nuestro ordenamiento jurídico es perfectamente factible constituir un derecho de uso sobre alguna de las partes materiales susceptible de aprovechamiento independiente de un inmueble y que lo anterior no es incompatible con el mantenimiento de la unidad*

[116] Rodríguez Otero, L. (2016). *Elementos de derecho hipotecario* (5ª ed.). Wolters Kluwer, p. 171.

[117] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-18554

objetiva del todo pues no existe obstáculo jurídico a la constitución de derechos de goce -reales o personales- concretados a una sola porción material de la finca sobre la que se constituyen (vid. artículos 469, 517, 523 y siguientes, 545, 553, 564 y 1582 del Código Civil y 4 de la Ley de Arrendamientos Rústicos), siempre y cuando quede suficientemente determinado (máxime si se trata de un derecho inscribible) la porción de la finca sobre la que recaerá tal derecho de goce (vid. artículos 1261 y 1273 y siguientes del Código Civil, 9.1 de la Ley Hipotecaria y 51 del Reglamento Hipotecario)".

Es decir, si no existe obstáculo jurídico a constituir derechos reales concretados a una porción de finca manteniendo la unidad objetiva de esta, no acaba de detectarse la imperiosa necesidad de convertir lo voluntario (la declaración de obra nueva) en obligatorio.

Lo cierto es que con estos forzados argumentos la resolución de la DGSJFP de 25 de octubre de 2023 acaba diciendo

"5. Las razones expuestas conducen a la desestimación del recurso y a confirmar la necesidad de que para inscribir un derecho de superficie sobre una edificación ya existente en una finca conste previamente inscrita la oportuna declaración de obra nueva de dicha edificación. Téngase en cuenta que la constatación de la existencia de una edificación en una finca determinada es un acto susceptible de inscripción específica, por lo que la inscripción de un derecho sobre dicha edificación sin que esta conste antes inscrita podría suponer una mención de un derecho susceptible de inscripción separada y especial, mención prohibida por los artículos 29 y 98 de la Ley Hipotecaria".

La mención (valga la redundancia) a las menciones del art. 29 y 98 LH también merecen alguna matización. El art. 20 dice *"La fe pública del Registro no se extenderá a la mención de derechos susceptibles de inscripción separada y especial"* y *"Los derechos personales no asegurados especialmente, las menciones de derechos susceptibles de inscripción especial y separada y los legados no legitimarios que no hayan sido anotados preventivamente dentro del plazo legal no tendrán la consideración de gravámenes a los efectos de esta Ley y serán cancelados por el Registrador a instancia de parte interesada"*. Tanto el art. 29 como el 98 se refieren a la mención de *"derechos susceptibles de inscripción separada"*. Nada obsta a que se practique una inscripción separada del derecho de superficie, lo que se discute es que para practicar esa inscripción (que puede y suele constar en el propio folio de la finca como inscripción separada y especial) sea necesario declarar previamente un dato fáctico, la declaración de obra nueva. Necesidad que, lamentándolo mucho, más parece obedecer a esa *"aspiración lógica de la mecánica registral"* sobre *"la plena coherencia entre el contenido de los libros registrales y la realidad externa"* que a ninguna norma imperativa. Una cosa es lo que se quiere y otra lo que se puede imponer.

La deriva es clara: subvertir el principio de inscripción voluntaria y convertir la inscripción en obligatoria con la alegación taumatúrgica de principios abstractos que nunca han dicho lo que ahora se pretende que dicen.

Parece que existen principios registrales de uso múltiple (tracto sucesivo ahora aplicado a los objetos, especialidad, legalidad …) y otros cuyo uso parece pretender orillar (rogación, voluntariedad de la inscripción y su carácter declarativo).

7.6. DERIVA QUE CONDUCE A INTENTAR QUE SEAN OBLIGATORIAS OTRAS INSCRIPCIONES. LA RESOLUCIÓN DE LA DGSJFP DE 23 DE MAYO DE 2025

La Resolución DGSJFP de 23 de mayo de 2025[118] se enfrenta a la exigencia del Registrador de que, junto al fin de obra, se le presente la escritura de división horizontal. Dice: *"Se debate en el presente expediente si, una vez inscrita una concesión administrativa cuyo objeto es la construcción y explotación de viviendas en régimen de alquiler sujeto a protección pública, e inscrita la obra en construcción de una de las edificaciones, compuesta por 488 viviendas, 529 plazas de garaje y otros 488 trasteros, para registrar ahora la correspondiente declaración de finalización de la obra resulta inexcusable presentar en el Registro, además, la escritura de constitución del régimen de propiedad horizontal"*. La DG en esta ocasión sí que corta de raíz la pretensión registral diciendo que en el caso concreto *"la división horizontal nada añade"* (no se olvide que es un caso de propietario único)[119]. Al margen de los argumentos registrales (reconocemos que el supuesto tenía sus aristas ajenas a nuestro estudio), el problema de admitir que se intente convertir la inscripción en obligatoria tiene estos riesgos[120].

7.7. INASEQUIBLES AL DESALIENTO SURGE UN NUEVO INTENTO DE IMPONER EL FIN DE OBRA COMO OBLIGATORIO

No es esta la sede para cuestionar que vía un RD (el Real Decreto 1312/2024, de 23 diciembre), pueda imponerse no ya una inscripción obligatoria, sino restringir el derecho de propiedad en cuanto a su facultad de explotación en tanto esta inscripción no se practica.

La cuestión de interés ahora es que, con motivo de la solicitud de asignación de número de registro de alquiler de corta duración turístico conforme al procedimiento de Registro Único de Arrendamientos, ya se ha planteado (como mínimo en tres resoluciones de la DGSJFP de 11 de julio de 2025[121]) la misma cuestión. *"… la posibilidad de asignar un*

---

[118] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-12746

[119] *Parece obvio que si el destino de las viviendas construidas por el concesionario es el alquiler, la división horizontal nada añade, ni puede resultar exigible, ni jurídica ni económicamente, ya que las viviendas no van a ser objeto de enajenación ni de venta en ningún caso, existiendo un único propietario, que es la Comunidad de Madrid, y un único concesionario, que las explotará en los términos de la concesión, en régimen de alquiler; sólo si el arrendatario en su día quisiera inscribir su arrendamiento podríamos plantearnos si se requeriría entonces la división horizontal, y ni siquiera entonces sería necesario, pues el Real Decreto 297/1996, de 23 de febrero, que regula la inscripción de los arrendamientos urbanos, claramente admite la inscripción del arrendamiento, sin necesidad de configuración de la vivienda arrendada como elemento independiente, y reconoce en su artículo 3 que si la finca arrendada no coincide con la que tiene abierto folio registral y es una parte de ésta, se describirá aquélla con las mismas circunstancias expresadas en el apartado anterior, pero no será necesario describir el resto del edificio o vivienda.*

[120] Algunas voces (bajo la regla Chatham House no cabe decir más) señalan que el impacto en el patrimonio económico del funcionario calificador sería muy distinto en función de que pudiera imponer la exigencia de la inscripción de la división horizontal o no e, indirectamente, se pone en cuestión el dogma de la independencia calificatoria. En principio, no creemos que estos aspectos económicos afecten, pero es evidente que algunas tesis sobre la supuesta independencia registral quedan en entredicho por esta circunstancia económica. El recurrente cita hasta nueve escrituras similares inscritas sin tal exigencia registral.

[121] Citamos solo una, https://www.boe.es/boe/dias/2025/08/06/pdfs/BOE-A-2025-16285.pdf

número de registro de alquiler de corta duración pese a hallarse la edificación inscrita en el Registro como «en construcción» ...". Aunque no exista norma alguna que lo exija, acudiendo únicamente al principio de legalidad (que por lo visto sirve para todo y que parece poder operar sin necesidad de que ninguna norma imponga el requisito exigido), concluye *" la asignación del número de registro de alquiler de corta duración exige la previa constancia registral de la terminación de la obra"*.

Es decir, se inscriben sin titubeo alguno ventas de inmuebles o viviendas que desde hace decenas de años quedaron en los libros del Registro *"en construcción"*. Sin embargo, se aprovecha un RD para imponer en un caso concreto la inscripción obligatoria del final de obra. Los problemas que se están generando al haber encomendado la llevanza de este Registro Único de Arrendamientos al Registro de la Propiedad se evidencian en el número de resoluciones generadas. ¿No sería más lógico su control en un registro puramente administrativo o, incluso, en sede catastral?

Permítasenos un inciso sobre dos cuestiones que deben entenderse.

¿Se aplica a la declaración de obra el principio de legitimación? ¿Y el de fe pública?

Los efectos registrales de la declaración de obra los trataremos en lugar adecuado.

Respecto del principio de legitimación parece pacífico afirmar que la declaración de una obra nueva queda al margen propiamente de la coordinación Catastro-Registro, coordinación que se refiere a las parcelas. Por ello, no se extiende a las obras declaradas el principio de legitimación del art. 38 LH, lo que se observa claramente si se lee el art. 10.5 LH que lo restringe a la ubicación y delimitación geográfica de la parcela y no a sus obras interiores al decir:

> *"5. Alcanzada la coordinación gráfica con el Catastro e inscrita la representación gráfica de la finca en el Registro, se presumirá, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 38, que la finca objeto de los derechos inscritos tiene la ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica catastral que ha quedado incorporada al folio real".*

Respecto de la fe pública registral, Ignacio Martínez-Gil nos recuerda que la fe pública registral no se extiende a los datos de mero hecho y que se adquirirá lo que exista en la realidad, publique lo que publique el Registro.

Creemos que deben medirse muy bien los efectos derivados de principios registrales nunca pensados para situaciones fácticas, sino para derechos que se pretenden extrapolar acríticamente a datos de puro hecho con consecuencias no previstas. No es el momento de reflexionar sobre estas materias que encontrarán acomodo en lugar oportuno.

CONCLUSIONES

Podemos concluir que la tesis más seguida registralmente califica la declaración de obra nueva como acto jurídico (suele hablarse incluso de acto "real") y como acto de riguroso dominio. Sin embargo, mantiene la afirmación de que tal calificación se limita a la declaración de obra terminada o en construcción; pero, por el contrario, afirma que la declaración de terminación de la obra previamente declarada en construcción es un mero hecho.

La calificación como acto o hecho jurídico no es inane, no es vana. Determina si debe o no controlarse la aptitud de ejercicio de la capacidad y la legitimación, así como el vehículo formal adecuado (que debe ser la escritura pública y no el acta ni la legitimación de firmas). Y también determina, por último, pero no con menor importancia, los efectos fiscales.

¿Qué sentido tiene calificar la aptitud de ejercicio de la capacidad, la legitimación y los requisitos y manifestaciones legales de un simple hecho jurídico? Tales actuaciones y controles de legalidad solo tienen sentido ante el acto jurídico.

En el extremo, esa misma calificación del tracto registral no tendría sentido alguno para la constancia de una terminación de obra.

Por todo ello, la doctrina del Real Decreto 1093/1991 debe ser revisada.

Es probable que, si bien no se admita fácilmente que estamos ante un negocio jurídico, todos debamos convenir en que sea la declaración en construcción, sea la de la terminación o finalización de la obra, son auténticos actos jurídicos de riguroso dominio. En esta materia la exigencia de georreferenciación de la porción de suelo ocupada por la edificación debería de llevar indirectamente a considerar la propia declaración de obra como un negocio jurídico. La evolución en la práctica ha consistido en que la exigencia de georreferenciación de la porción de suelo ocupada por la edificación exige, según la DG (siempre o en algunos casos, en función de la resolución que se tome) la de la propia finca. La DG rechaza que esta georreferenciación de la finca sea un mero hecho jurídico. Si la declaración de obra incluye la georreferenciación, necesariamente debería conducir esta doctrina a ahondar en el carácter de declaración jurídica solemne y formal de la propia obra nueva, tesis a la que ya se debería haber llegado por influencia de las exigencias urbanísticas. También la exigencia de que sea el propietario quien manifieste que no se han realizado actividades contaminantes puede exigir una revisión. O las implicaciones fiscales para el propietario del valor de obra declarado.

Desde una óptica notarial la prudencia obligaría a exigir los consentimientos del acto de riguroso dominio en todo caso y la forma de la escritura pública.

Y como al final, debe arriesgarse en las tesis, vamos a proponer una posición radical.

Nuestra opinión personal es que o se abandona en línea con la doctrina más moderna la "calificación" de la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva ante notario o se analiza a la luz de la legislación actual, en especial, por el impacto de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo y de la evolución de la legislación urbanística y la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

1. Pensamos que la Doctrina mezcla a veces dos naturalezas jurídicas: la de la construcción en sí misma y la de la declaración de la construcción realizada. La primera podría realizarse hasta sin "capacidad" (debiendo entenderse este concepto en los términos en que se hacía antes de la reforma por la Ley de discapacidad), pero la segunda, la declaración de obra nueva, exige el juicio de aptitud por el notario y el juicio de legitimación. La declaración de obra nueva no es un "acto puramente exterior" (la construcción podrá serlo, su declaración ante notario es algo más).

2. En cuanto a la construcción, tanto la ocupación como la accesión son modos de adquirir, pero su renuncia, sí podría ser un negocio jurídico abdicativo. En cualquier caso, la construcción física no es el objeto de este estudio.

3. La declaración de obra nueva ante notario es, como mínimo, una manifestación de voluntad. A nuestro juicio, no es ya solo un acto jurídico, sino que implica un verdadero negocio jurídico unilateral de eficacia configuradora del objeto del derecho. Como consecuencia del mismo, el derecho se extiende al objeto modificado. Su valor sería configurador o declarativo. La adquisición del derecho estaría vinculada a la accesión. Pero incluso, aunque se siguieran las posiciones doctrinales que no distinguen acto de negocio jurídico las conclusiones que se dirán no se verían alteradas.

4. El primer efecto de la declaración de voluntad negocial es acotar el tipo de control de legalidad que compete al notario y al registrador (al especificar la vía del art. 28.1 o 28.4 LS o la opción por la declaración de la obra como directamente terminada o en fases sucesivas de declaración en construcción y después su terminación). En efecto, no pueden ni el notario ni el registrador exigir los mismos documentos y controles para unos supuestos que para otros.

5. Incluso, cuando se opta por la vía del 28.4 LS no es irrelevante la opción del otorgante entre los medios de acreditación de la prescripción de las acciones que pudieran provocar la demolición. En concreto, si el otorgante no aporta como medio de acreditación la certificación del Ayuntamiento, genera curiosamente el efecto de obligar a este, al Ayuntamiento, a emitir una resolución, publicarla en el Registro y responder caso de no hacerlo de los perjuicios a terceros[122]*.*

6. La declaración de obra implica, por imperativo legal del art. 202 LH la georreferenciación de la porción de suelo ocupada por la edificación, y por ampliación alegal efectuada por la doctrina de la DGSJFP en la mayoría de los casos (construcciones que ocupan toda la parcela o se ubican en alguno de los lindes de la misma) -aunque discrepemos- también implica la georreferenciación de la misma finca en que se ubica para que se pueda efectuar el control notarial y registral de comprobación de que la construcción cabe aritmética y geométricamente en la finca en que se declara. Para la DGSJFP «la inscripción de las coordenadas de los límites de una finca registral no son un simple dato de hecho, sino un pronunciamiento jurídico formal y solemne, que … proclama y define con plenos efectos jurídicos y bajo la salvaguardia de los tribunales cuál es la delimitación del objeto jurídico sobre el que recae el

---

[122] *Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario.*

La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.

derecho de propiedad inscrito», añadiendo Jiménez Clar que *"Delimitar físicamente una propiedad es cerrarla y, como tal, constituye un acto de riguroso dominio, con los especiales requisitos de capacidad y legitimación que ello conlleva. De ahí la necesidad del consentimiento auténtico e informado de los titulares del inmueble". Si se añade el "efecto legitimador", resulta difícil admitir que surja con motivo de un fin de obra que podría firmar quien ya no es propietario (el promotor anterior titular de la finca que ya la ha enajenado) o solo es presidente de la Comunidad (sin acuerdo de Junta), si nos creemos la vigencia del art. RD 1093/1997.*

7. La declaración del destino de la obra condiciona la exigibilidad o no del seguro decenal.

8. La accesión determina la propiedad y la demolición su extinción. Pero el estatus de la edificación solo queda configurado y determinado por la escritura notarial de obra nueva que especifica cómo ha operado esa accesión y qué efectos produce (no siendo lo mismo la edificación en suelo propio con fondos propios; en suelos gananciales o privativos con dinero ganancial, en función de si se hizo antes o después de 1981 y operó o no la accesión invertida; la realizada por todos los comuneros o por uno de ellos, situaciones a las que debe dar respuesta la escritura de obra nueva).

9. Con la declaración se producen adicionalmente efectos de todo orden:

- facilita el embargo de los acreedores;

- ayuda en la configuración de la extensión a las obras de los derechos del acreedor hipotecario;

- condiciona la posición del comprador que adquiere antes o después de la declaración del fin de obra;

- permite o evita la anotación del crédito refaccionario en función de si se ha hecho constar o no el fin de obra.

10. Dogmáticamente, carece de todo sentido atribuir una naturaleza jurídica a la declaración de obra terminada o en construcción y otra distinta a la terminación de la obra previamente declarada. Las normas facilitadoras de asientos registrales carecen de rango para alterar la naturaleza jurídica de la institución y, precisamente, son "facilitadoras" porque sin ellas (de no existir esa norma facilitadora) y aplicando la naturaleza jurídica propia de la declaración de obra nueva, no sería posible proceder en esos términos (es decir, se dicta la norma porque en su ausencia carecerían de legitimación las personas a las que dicha norma facilitadora legitima). Si la norma facilitadora de la inscripción alterase la naturaleza jurídica de la obra nueva, su propia existencia quedaría sin sentido (bastaría con indicar que a efectos registrales se considera otra naturaleza jurídica para que no fuese necesario indicar legitimaciones extraordinarias). Es decir, presuponen justamente una naturaleza jurídica que excepcionan para el caso concreto (la práctica del asiento registral).

De hecho, esas normas también facilitan la constitución en régimen de propiedad horizontal (art. 94.2 RH) o la cancelación del crédito hipotecario (art. 178.5 RH) siendo difícil considerar esta como un acto de "mera administración".

11. La naturaleza de la declaración de obra debe ser la misma que la del final de obra. ¿Qué lógica jurídica tendría que declarar una obra terminada fuese un negocio jurídico, pero que si se "trocea" el otorgamiento en dos fases (obra en construcción y final de obra) solo tenga la misma naturaleza que el negocio unitario la primera fase y no la segunda?

12. ¿Cuál es el primer contenido del final de obra? Indicar si ha habido o no modificaciones respecto de la obra declarada en construcción. El otorgante debe afirmar que la obra, una de dos: o ha concluido conforme se declaró en construcción o ha habido modificaciones. ¿Quién está legitimado para afirmar la existencia o no de

esas modificaciones? Esa mera declaración nos conduce al negocio jurídico y a la necesidad de que la capacidad y legitimación deba ser la misma para la declaración de obra en construcción y para su terminación, sea con o sin modificaciones. Nótese que la tesis contraria (distinguir la naturaleza entre la declaración de obra y la declaración de su final) conduciría al absurdo de que si la obra ha concluido con la misma descripción se exigiría una naturaleza, una legitimación, un tipo de documento; por el contrario, de haber existido modificaciones (tan frecuentes con motivo del desarrollo de la obra o replanteo) variaría la naturaleza, legitimación y el tipo de documento. Situación absurda de todo punto pues no podría saberse quién debe declarar el final de obra ni en qué documento debe declararse -acta o escritura- sin saber antes qué se va a decir exactamente (si que ha habido o no modificación) lo cual no conjuga con la inmediatividad y la autorización del documento notarial. Sería una petición de principio, antes de propiamente otorgarlo los comparecientes ni autorizarlo el notario. Pero, sobre todo, la competencia o legitimación extraordinaria se establecería por el mismo sujeto que solo estaría legitimado extraordinariamente en el supuesto de que la obra no se hubiera modificado en absoluto. Es decir, sería el mero requirente de un acta quien estaría legitimado para decidir si ha habido o no modificaciones, cuya declaración de existencia o ausencia solo puede corresponder al mismo que está legitimado para declarar la obra.

13. Si se sigue la tesis de los autores (Monet) que admiten que el propietario puede configurar directamente la propiedad horizontal sin necesidad del doble paso de declaración de propiedad vertical y posterior división en propiedad horizontal, el mero hecho de optar por la propiedad horizontal (que pocos discuten que es un negocio jurídico configurador) o no optar por la misma inicialmente limitándose a declarar una propiedad vertical (se divida después o no en propiedad horizontal) presupone que la decisión en sí misma es un negocio jurídico configurador y, por tanto, la mera declaración de obra presupone una elección de efectos que implica la existencia de un negocio jurídico configurador subyacente.

14. De todo ello resulta que la declaración de obra nueva es

a) una manifestación de voluntad que implica un negocio jurídico configurador, aunque nada obsta a que en función de la posición doctrinal sobre la teoría del negocio jurídico se le denomine acto jurídico;

b) negocio cuasidispositivo, porque si bien no se cambia la propiedad de la finca por el régimen de la propiedad horizontal (para Díez-Picazo negocio "dispositivo" como vimos, término que no debe identificarse a estos efectos con la disposición o enajenación del bien), la mera opción por no realizar este cambio presupone un negocio configurador negativo (en el sentido de no optar por esta vía), pero que necesariamente debe tener la misma naturaleza que los supuestos en que sí se opta; en este sentido, la expresión cuasidispositivo nada tiene que ver con la enajenación o transmisión y se emplea en el sentido visto en el texto;

c) es de riguroso dominio porque exigiendo hoy casi siempre la georreferenciación de la total finca, presupone la exigencia de una disponibilidad sobre la finca cuyos lindes se determinan;

d) excede del acto de mera administración porque sin las facultades necesarias no tiene sentido alguno que un acto de tal trascendencia como definir el mismo objeto del derecho se considere como "mera administración";

e) la obra puede acceder al Registro directamente (la DGSJFP admite la inmatriculación de fincas con edificios siempre que se cumplan los requisitos exigibles, tesis que tiene algunos flecos dudosos como dijimos y veremos) o como inmatriculación de la finca de segundo grado;

f) la declaración de obra nueva concreta el modo en que opera la accesión y determina la titularidad o el estatus del bien especialmente en supuestos de accesión invertida, construcción con fondos de procedencia distinta de la titularidad del suelo y debe dar solución a los posibles conflictos generados;
g) la ley 7/2022 exige una declaración sobre actividades contaminantes que solo puede efectuar quien está legitimado para ello pues debe asumir sus efectos (igual que sucede con la afirmación de la base imponible fiscal en la declaración de obra o con la manifestación de que no ha variado en la terminación)[123]*.*
h) el acceso al Registro es solo una de las finalidades de la declaración de obra nueva, dado que también sirve la escritura para el acceso al Catastro y la determinación de las consecuencias fiscales, exigiéndose cada vez más incluso el proyecto de escritura en los Ayuntamientos para conceder licencias;
i) la exigencia de normas facilitadoras de la declaración de finalización de la obra no presupone una alteración de la naturaleza de esta porque, precisamente, si la naturaleza fuese distinta no serían necesarias las normas facilitadoras; en definitiva, son excepciones que por razones prácticas admite el legislador a las normas que debieran ser de general aplicación;
j) y el vehículo formal adecuado para cualquier declaración de obra o para la constancia de la terminación de la misma solo puede ser la escritura y nunca el acta por imperativo del art. 17 LN ("Las escrituras públicas tienen como contenido propio las declaraciones de voluntad, los actos jurídicos que impliquen prestación de consentimiento, los contratos y los negocios jurídicos de todas clases"). El consentimiento informado es hoy, si cabe, más necesario que nunca por los efectos de todo tipo que la obra genera. Por la misma razón, el consentimiento informado para la georreferenciación en los casos del art. 199 LH nunca deberá constar en una mera instancia con firmas legitimadas porque nadie cumpliría en tal caso el asesoramiento previo sobre las consecuencias de la georreferenciación. Y la prestación de ese consentimiento hoy puede realizarse por videoconferencia notarial (art. 17 ter, 1, i LN) siempre que no impliquen (hoy por hoy) extinción de condominio ni adjudicación de propiedad.

Por todo ello, nuestra opinión personal es que la declaración de obra nueva ante notario o su declaración de terminación es hoy (tras la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo y, en especial, por las normas urbanísticas y sobre medioambiente) una manifestación de voluntad que, por ello, necesariamente debe constar en escritura y que ya no es solo un acto jurídico, sino que implica un verdadero negocio jurídico unilateral de eficacia configuradora del objeto del derecho y que produce efectos definiendo el tipo de control de legalidad que compete al notario y al registrador (al especificar la vía del art. 28.1 o 28.4 LS que elige el otorgante), fijando incluso obligaciones a terceros (p.e. al Ayuntamiento que en los casos del art. 28.4 LS deberá indicar la situación de la obra declarada, a diferencia de los casos del 28.1) o concretando derechos (del mero acreedor que embarga, al acreedor hipotecario o al comprador anterior o posterior a la declaración de fin de obra) o excluyéndolos (en el caso de declarar el fin de obra, respeto del intento de anotación preventiva del crédito refaccionario) y afectando a terceros (los colindantes). Carece

[123] Los Ayuntamientos pueden revisar si el coste final coincide o no con el presupuesto de ejecución material inicialmente declarado con motivo del ICIO y la manifestación del propietario sobre esa posible alteración de valor debería reflejarse en el fin de obra.

de todo sentido atribuir una naturaleza a la declaración de obra terminada o en construcción y otra distinta a la terminación de la obra previamente declarada. Las normas facilitadoras de asientos registrales carecen de rango para alterar la naturaleza jurídica de la institución y, precisamente, son facilitadoras porque sin ellas y aplicando la naturaleza jurídica no sería posible proceder en esos términos. Si alterasen la naturaleza jurídica, su propia existencia quedaría sin sentido. Es decir, presuponen justamente una naturaleza jurídica que excepcionan para el caso concreto (práctica del asiento registral). El propietario, al configurar no ya la obra, sino al georreferenciar esta y con altísima frecuencia la finca sobre la que se ubica, formula un pronunciamiento jurídico formal y solemne, que proclama y define con plenos efectos jurídicos y bajo la salvaguardia de los tribunales (una vez practicada la inscripción) cuál es la delimitación del objeto jurídico sobre el que recae el derecho de propiedad inscrito. Tiene así un valor negocial configurador. Pensar que la declaración de obra nueva hoy se limita a activar su inscripción es desconocer toda la problemática civil, medioambiental, fiscal y catastral que conlleva esta actuación y que se estudiará a lo largo de las secciones de esta obra.
La declaración de obra nueva presupone una infinidad de decisiones del propietario que configuran el objeto, surten efectos jurídicos y hacen nacer incluso derechos y obligaciones de terceros.

Si no se defiende que el negocio jurídico unilateral de configuración es negocio jurídico bajo el argumento de que al final, manifestada la voluntad en un sentido, se aplica la norma, también acabaríamos llegando al extremo de que tampoco existirían negocios jurídicos bilaterales o plurilaterales porque al final, tras la declaración de voluntad, sus efectos siempre deben quedar sometidos a los que fija la Ley.

Y es que, quizá, la teoría del negocio jurídico, como vimos, no tiene un acomodo sencillo en nuestro Derecho y es más una construcción doctrinal. Quizá por eso la Resolución de la DGSJFP de 4 de septiembre de 2020 diga que *"Sin entrar a valorar la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva"*, porque para resolver los problemas hoy no sea ni necesario partir de la dicha naturaleza jurídica pues la existencia de las normas facilitadoras contraviene dicha naturaleza, por lo que la solución sobre la legitimación para otorgar una obra nueva podría devenir casuística, contrariamente a que lo cabría esperar conforme a un punto de vista dogmático.

Concluimos con dos ideas. La primera idea enlaza con la afirmación del carácter "no recepticio" de la declaración de obra, pero cada vez más se exige la "proforma" de la escritura, para su aprobación por el Ayuntamiento. El primer "receptor" de estas escrituras pasa a serlo el Ayuntamiento y el segundo, el Catastro. La segunda idea pondría en cuestión el carácter "privado" del Protocolo, pues elevar a público un documento mediante instrumento público es, precisamente, hacerlo público. Idea esta que desarrolla Juan Álvarez-Sala[124].

En otro orden de cosas, siendo la declaración de obra un asiento voluntario (principio general de voluntariedad de la inscripción) se aprecia una deriva en los redactores

[124] Sala Walther, J. (2018, 10 de mayo). La actuación notarial entre la privacidad y la transparencia. El Notario del Siglo XXI, (81). Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-81/academia-matritense-del-notariado/8905-la-actuacion-notarial-entre-la-privacidad-y-la-transparencia

de algunas Resoluciones intentando subvertir el sistema e imponer por la puerta de atrás la inscripción obligatoria.

CAPÍTULO II.
COMPLEJIDAD DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE

INTRODUCCIÓN

La complejidad de la escritura de declaración de obra nueva deriva, en parte, de la propia dificultad de determinar la legislación aplicable. La dificultad de esta determinación deriva, a su vez, del sistema de fuentes constitucional y europeo y de la confluencia de la normativa civil y administrativa.

Sin embargo, las dificultades no se producen solo *ratione materia*, sino que aparecen complicaciones adicionales que, de forma visual o simplificadora, podríamos decir que dependen del espacio, del tiempo y de la jerarquía.

I. Del espacio: porque sobre el mismo territorio confluyen competencias del Estado, de las CCAA y de las autoridades municipales y, de manera en ocasiones indirecta, de la propia Unión Europea. En esta distribución competencial se incardinan problemas adicionales de competencias estatales sobre notarios y registros, con los problemas que se crean por el abuso de la publicidad noticia.
II. Del tiempo: por el problema de la irretroactividad o no de las normas. Surge un conflicto por el abandono de la aplicación de la DT 1ª CC y la adopción de la DT 4ª.
III. Y de la jerarquía: por el problema de las disposiciones que, bajo el enunciado de Resoluciones conjuntas, sin ser normas jurídicas, se están aplicando como tales vinculando a los ciudadanos generándoles costes, incluso en ocasiones sin ni siquiera publicación alguna en el BOE.

Prescindiremos de todo intento de exhaustividad, pero intentaremos explicar cómo el notario ve que el cauce del derecho civil y el del derecho administrativo confluyen en un momento histórico en la escritura de obra nueva. Prescindiremos aquí de la normativa catastral (objeto de estudio con motivo del expositivo I de toda escritura inmobiliaria) y nos limitaremos a unas pinceladas sobre la influencia de la normativa de la Unión Europea. Insertaremos en esta evolución las modificaciones que afectan a las escrituras de obra nueva.

Resumiendo: el derecho civil y el derecho urbanístico discurren por vías separadas hasta 1990, fecha en que haciéndose eco del Informe McMillan-Scott, la Ley 8/1990 impone al notario el deber de controlar, al autorizar la escritura de declaración de obra nueva, la licencia y el ajuste de la descripción del edificio a la misma mediante certificado técnico. Desde ese momento la escritura y el urbanismo progresan. Cada nueva normativa en la materia suele venir acompañada de un nuevo requisito a incorporar a la escritura. Así, se irán acumulando el seguro decenal, el libro del edificio, la certificación de eficiencia energética, la georreferenciación. la licencia o solicitud de primera ocupación y la manifestación sobre la situación medioambiental. Algunos de estos requisitos pueden resultar redundantes (porque algunos documentos contienen otros), pero es el sistema actual que podríamos considerar de auténtico *check list*.

Los problemas surgen por la confluencia de distintas competencias sobre el territorio, por las interpretaciones sobre la retroactividad de las normas y la aplicación como normas de disposiciones que no son tales o por la ausencia de desarrollo reglamentario de las normas que sí lo son.

1. ANTECEDENTES

Aun a riesgo de pecar de telegráficos, solo nos detendremos en reflejar mediante algunos hitos significativos una evolución de la materia para recoger ideas que después sean de utilidad. Si la propiedad y el Derecho Urbanístico han evolucionado, también lo ha hecho, la escritura de declaración de obra nueva. Aunque son evoluciones dispares, intentaremos insertar en su momento la evolución de la escritura de obra nueva, aunque solo sea por permitir al lector acostumbrado a temas civiles descansar en oasis que le sean conocidos en medio del páramo de la normativa administrativa o de una evolución que le resultará, en parte, poco conocida.

Somos conscientes de que mezclar Derecho Civil y Urbanístico puede causar cierta confusión, pero ambos confluyen.

Prescindiendo de la evolución en nuestro país de la ciudad antigua (sea indígena o púnica, griega o romana), todos conocemos que la propiedad absoluta romana abarcaba desde el cielo hasta el infierno y daba lugar al instituto de la accesión. El dueño del suelo devenía dueño de las edificaciones.

Junto a este aspecto civil, ya existía una tendencia a ordenar la ciudad mediante el *cardo* y el *decumanus*. Incluso los autores rescatan las instrucciones de Nerón tras el incendio de Roma.

En España convivirán ciudades cristianas y musulmanas con distintas concepciones. El tráfico propio de cada época y las propias murallas condicionaban las ciudades.

Cuando la ciudad medieval, cerrada por sus murallas, se enfrenta a la concentración de la población propia de la revolución industrial surgen unas nuevas necesidades que en España se plasman en las leyes relativas al *"ensanche"*. Para facilitar la construcción extramuros de la ciudad, más allá de esas murallas que decíamos, los Ayuntamientos deben urbanizar terrenos que previamente expropian a los particulares y estos deben edificar. Las normas se suceden (p.e. la Ley de 29 de junio de 1864; Planes de Ensanche de Madrid -Castro- y Barcelona -Cerdá-; Ley de ensanche de poblaciones de 1876 y 1892; Ley de expropiación forzosa de 1879; … del ensanche se pasa a la reforma interior de poblaciones, a regular las cuestiones sanitarias, etc.).

El Código Civil de 1889 nada decía de las declaraciones de obra nueva, si bien regulaba la propiedad y la accesión.

De hecho, la declaración de obra en aquellos tiempos solo se realizaba con motivo de la formalización notarial de un negocio principal que tiene por objeto la finca y en el que la declaración de la existencia de un edificio ubicado sería meramente descriptiva. No obstante, fue ganando entidad propia y se empezaron a formalizar escrituras cuyo único objeto era declarar la existencia de la obra, sin necesidad de que simultáneamente se formalizase negocio alguno sobre la finca, solicitando su acceso al Registro. No obstante, esta práctica en una fase inicial fue tan rara que, como cita Manuel Ángel Rueda[125], la Resolución de la Dirección General de 20 de mayo de 1895, aunque la admitía, señalaba que *"tal práctica estaba muy generalizada",* pero la calificaba como *"voluntad o capricho de su titular"*. Por tanto, no resulta osado afirmar que la génesis de la declaración de obra nueva como acto o negocio jurídico independiente y con su

[125] Rueda Pérez, M. A. (1998). Rueda Pérez, M. A. (1998). *Urbanismo: Función pública y protección de derechos individuales*. Civitas. pp. 150-207

formalización propia es una muestra más de la creación notarial del Derecho (pese a las críticas de la Dirección General de aquellos tiempos, tensión que quizá se reproduce en cada creación jurídica o innovación jurídica notarial).

En nuestra materia destaca que el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924[126], en su art. 57, ya impone la exigencia de licencia del Ayuntamiento para toda obra de nueva planta en el suelo o subsuelo del casco del término municipal.

La Ley Hipotecaria de 1944-1946, que introdujo el art. 208, y el Reglamento, en el art. 308, distinguen, por un lado, la declaración de obra como objeto aislado de la escritura y, por otro, la declaración de obra embebida en otra escritura de contenido diferente. Nada se dice de la licencia. El ámbito notarial y registral y el urbanístico discurren con total independencia.

Renunciando pues a remontarnos a tiempos pasados, baste decir que *"Así como el siglo XIX estuvo marcado por las alineaciones, la reforma interior y el ensanche de poblaciones, esbozándose al finalizar el mismo los aspectos sanitarios, en el siglo XX los aspectos higiénicos, sanitarios, de soleamiento, etc., van a adquirir relevancia especial, hasta que poco a poco, las distintas normas urbanísticas parciales, sectoriales van a ir integrándose en una ley general e integral, la Ley del Suelo de 1956"*[127] (en adelante LS 1956).

Y en esa norma, ponemos nuestro punto de partida para entender la legislación aplicable.

Probablemente sea el aumento de la actividad constructora, el que conduce a la LS 1956[128], para García de Enterría y Parejo Alonso, *"constituye por sí sola el verdadero* (sic) *acta de Nacimiento de un Derecho urbanístico español, por fin maduro, orgánico y omnicomprensivo"* [129]. La propia Exposición de Motivos reconoce que las diversas disposiciones vigentes hasta la misma *"no integran un conjunto orgánico"*.

Esta LS de 1956 se situó a la vanguardia del Derecho Europeo y ha sido generalmente elogiada por la doctrina. Su Exposición de Motivos no puede ser más clara acerca del ideal buscado y de la restricción financiera que lo impide: *"Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearen edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas".* Considera que *"el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana"*. La propiedad quedaba matizada en función de la clasificación y la calificación urbanística del suelo. Afirma: *"El régimen jurídico del suelo encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad, resulta el cometido más delicado y difícil que ha de afrontar la ordenación urbanística. Y se impone, sin embargo, efectuarlo, precisamente porque si la propiedad privada ha de ser*

[126] Consultable en https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1924/198/A00363-00374.pdf

[127] Santos Díez, R., Castelao Rodríguez, J., & Criado Sánchez, A. J. (2020). *Derecho urbanístico: manual para juristas y técnicos* (9ª ed.). Wolters Kluwer, p. 104.

[128] Consultable en https://www.boe.es/gazeta/dias/1956/05/14/pdfs/BOE-1956-135.pdf

[129] Cita que se encuentra en casi todos los manuales de Derecho urbanístico.

reconocida y amparada por el Poder público, también debe armonizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad".

El urbanismo se convierte en función pública indeclinable y se configura el estatuto jurídico de la propiedad del suelo, alejado de la concepción civilista romana del art. 348 Cc. Su ejercicio queda condicionado por la Ley y los planes de ordenación y sujeto al cumplimiento de deberes. El *ius aedificandi* se convierte en una atribución del plan en consideración a los intereses públicos de la ordenación del territorio y cuya adquisición efectiva por el titular del suelo exige contribuir a los gastos de urbanización y edificar en la forma y plazos señalados por el plan. Todo dependía del Plan. Se dictó el Decreto 635/1964, de 5 de marzo, por el que se aprobaba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares

El incumplimiento de la Administración en el desarrollo del Planeamiento y el fallo de los patrimonios públicos del suelo que debían servir para regular los precios determinaron el fracaso de la norma.

Como hemos dicho, toda la concepción de la LS 1956 descansaba sobre el planeamiento.

Las normas posteriores intentan prescindir de esa exigencia del Plan. Se crean normas que permiten expropiar sin y contra el Plan; el urbanismo pasa a ser operativo y coyuntural y, finalmente, concertado.

Precisamente por ello con la reforma de 1975 se buscó la flexibilización de los planes. La elaboración de esta reforma coincide con una crisis económica que ponía en cuestión la óptica del ensanche, pese a lo cual se mantuvo el enfoque.

Así, a la LS de 1956, le sigue la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Se refunde mediante el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en lo sucesivo LS 1976)[130], junto con sus reglamentos de desarrollo:

a) Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana;
b) Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; junto con
c) Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Esta ley no recibe los mismos elogios que la de 1956 porque la situación había cambiado. Del desarrollismo se había pasado a una crisis financiera y se acusó a la norma de olvidar el suelo urbano. No obstante, en los Reglamentos se atendía a nuevas necesidades (admitía la ejecución discontinua del planeamiento en suelo urbano mediante reparcelaciones voluntarias y discontinuas que podemos considerar precedentes del sistema de transferencias de aprovechamiento urbanístico vigente actualmente en

[130] La vigencia de esta norma con carácter supletorio en virtud de la reviviscencia causada por la STC 61/1997 se estudia en otros apartados.

algunas CCAA). En cualquier caso, veremos que la LS 1976 mantiene cierta limitada vigencia supletoria en nuestros días.

2. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

El monopolio legislativo ejercido hasta la fecha por el Estado y la competencia municipal exclusiva quiebran con la Constitución española (en lo sucesivo CE), cuya entrada en vigor se produce el 29 de diciembre de 1978.

Nos permitimos un inciso para exponer la concepción actual del marco competencial. Piense el lector que realizaremos ahora afirmaciones hoy quizá pacíficas en sede doctrinal, pero que dieron lugar a los acontecimientos que veremos en los apartados siguientes.

Frente al ideal apuntado por la LS de 1956 de una propiedad pública del suelo, el art. 33 consagra el derecho a la propiedad privada, si bien la función social delimitará su contenido de acuerdo con las Leyes. Leyes que, en atención a esa función social configuran el derecho de propiedad señalando qué facultades lo componen y cuáles no, siempre que dejen a salvo el contenido esencial del derecho[131].

El art. 47, tras reconocer el derecho a la vivienda, afirma que *"Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos"*.

Junto al juego de los artículos 33 y 47, no podemos olvidar que el artículo 45 ya contempla la conservación del medio ambiente y que el artículo 46 garantiza la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico.

Pero, sin duda, el aspecto de mayor interés a nuestros efectos es la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo CCAA) sobre urbanismo a raíz de la CE. El urbanismo, antes de la LS de 1956 era de competencia municipal. La LS de 1956 atribuye al Estado la competencia para aprobar todo tipo de planes. No nos interesa detenernos en el pasado. Nos interesa entender el esquema de la distribución competencial derivado de la CE.

Distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en la CE

Corresponde al campo del Derecho Constitucional el análisis del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo CCAA). No obstante, necesitamos disponer de un esquema general que nos sirva para nuestra materia. Nuestra Constitución dedica el Título VIII a estas cuestiones.

El marco normativo queda constituido principalmente por los artículos 148, 149 y 150 CE. Basándonos en Víctor Garrido[132], podemos realizar una aproximación adecuada a nuestros fines. El autor acaba reconociendo que la complejidad aboca a una

[131] Si se desea profundizar, puede verse la STC de 26 de marzo de 1987.

[132] Seguiremos la sinopsis de los artículos constitucionales del Portal de la Constitución de Garrido Mayol, V. (2003). *Sinopsis del artículo 149 de la Constitución Española*. Constitución española. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2
Revisado por el equipo de puesta al día del Portal de la Constitución. Agosto, 2006.

aproximación casuística. Citamos: *"La complejidad del sistema competencial español junto a la enorme posibilidad descentralizadora que ofrece el texto constitucional permite observar cómo la inmensa mayoría de las competencias se encuentran compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. No obstante, resulta preferible no depender en exceso de la terminología y atender a un criterio casuístico para delimitar el sistema de competencias de acuerdo con las necesidades y evolución del Estado Autonómico"*.

Realizamos un resumen adaptado a las necesidades de este estudio:

a) El sistema competencial: la "triple lista"

El art. 149 CE determina las competencias que corresponden, de modo exclusivo, al Estado. La regla general es que esas competencias, por ser exclusivas del Estado, no podrán pertenecer a las Comunidades Autónomas. La excepción es que se utilice la técnica de las Leyes Orgánicas de transferencia y delegación previstas en el art. 150.2 CE que permitiría la asunción de facultades susceptibles de delegación por las Comunidades Autónomas.

Dice Vicente Garrido que *"El sistema competencial articulado por la Constitución de 1978 se encuadra, a simple vista, dentro del llamado sistema de "doble lista" o sistema germánico, en el que la norma constitucional detalla en dos listas, por un lado, las competencias exclusivas del Estado, y por otro, aquéllas que podrán corresponder a los entes descentralizados".* Sin embargo, *"una lectura atenta de los preceptos, en combinación con otros artículos como el 150 CE, nos permiten observar, en realidad, un sistema de triple lista con rasgos peculiares"*. Esta triple lista, según Garrido, sería la siguiente:

> *"a) Las competencias exclusivas del Estado, según el art. 149 de la Constitución.*
>
> *b) Las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, según el art. 148 de la Constitución.*
>
> *c) Las demás competencias, en cuanto la "facultad" o la "materia" no mencionada expresamente como exclusiva del Estado, podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas, en virtud de la cláusula residual del art 149.3 CE*[133]*, si se incluyen en los Estatutos".*

Dentro de este tercer grupo, tendríamos dos casos:

> c.1. Materias en que el art. 149.1 solo reserva al Estado como competencia exclusiva la legislación. La Comunidad podrá asumir la ejecución si así lo indica su Estatuto.
>
> c.2. Materias omitidas en cualquiera de las dos listas de los arts. 148 y 149, que se podrán asumir por las Comunidades.

Por eso se afirma que *"Desde esta perspectiva, la exclusividad que se mantiene en el art. 149.1 CE sobre las competencias que corresponden al Estado pierde cierto sentido, pues en realidad la materia no es exclusiva de aquel, ente sino sólo las facultades que*

[133] *"Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos".*

sobre ellas determina el precepto (legislación básica, legislación, o todas las facultades si el precepto no distingue)".

La consecuencia es que se aplica el "principio de disponibilidad". Son las Comunidades Autónomas las que pueden aumentar su ámbito de competencias por dos vías:

- Mediante la reforma del Estatuto. Por eso dice el Tribunal Constitucional, que "*son los Estatutos las normas llamadas a fijar las competencias"* (Sentencia 76/1983),
- Mediante una Ley Orgánica del Estado de trasferencia o delegación del art. 150.2 de la Constitución.

Sin asunción expresa de competencia por una de las dos vías, la materia no será competencia autonómica.

b) Delimitación de términos: materias, facultades y competencias

Destaca Garrido que el art. 149 de la Constitución, al igual que en el 148, utiliza una triple terminología (materias, facultades y competencias):

I. Las "materias", que *"son el objeto sustantivo de la competencia, el asunto o la parte de la realidad social, jurídica, política o económica que será objeto de tratamiento por el Estado o la Comunidad Autónoma"*. Por ejemplo, "Administración de justicia", ...

II. La "facultad", *"hace alusión a la parte concreta de la competencia por la que se acciona una determinada potestad, a la función pública determinada que desarrolla el ente"*. Por ejemplo, la legislación. La legislación básica, la legislación de desarrollo, la ejecución, ...

III. La "competencia", definida por Garrido como *"objeto central y término más comúnmente usado para determinar el grado de poder que corresponde a un ente. Supone en realidad una "refundición" de los otros dos términos, de tal forma que se habla de competencia para hacer referencia a "la titularidad de una facultad o potestad sobre una materia determinada", o más detalladamente, como "el conjunto de atribuciones, potestades y facultades de actuación por la que un ente determinado se halla habilitado para actuar y regular un determinado sector social".*

Adaptando el ejemplo a nuestro ámbito, una de las competencias exclusivas que corresponde al Estado, en el art. 149.1.8ª CE es la "*Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles*", identificaríamos la materia: el Derecho Civil; la facultad: la legislación; y la competencia, entendida como la titularidad atribuida al Estado para dictar la legislación, pero debiendo respetar la legislación civil de las CCAA y, en concreto, correspondiendo al Estado *"las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho",* complicándose de nuevo pues en este último punto añade *"con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial"*.

La imprecisión del constituyente en la utilización de esta terminología genera dudas. Sin embargo, destaca Garrido las siguientes conclusiones provenientes de la interpretación de dichos conceptos realizada por el Tribunal Constitucional:

" En principio, hay materias que pertenecen con carácter exclusivo al Estado, correspondiéndole la totalidad de las facultades-, como … relaciones internacionales, administración de justicia, ...-. Sin embargo, también es cierto que la delimitación no es tan precisa y que incluso el Tribunal se ha visto obligado a definir y dar un contorno preciso a diversas materias (*Sentencia 165/1994*, donde se tuvo que distinguir entre las relaciones internacionales y las actividades de proyección o relevancia internacional, éstas últimas susceptibles de ser ejercidas por las Comunidades Autónomas en cuanto no implican la posibilidad de concertar tratados, no inciden en la política exterior del Estado, ni generan responsabilidades internacionales). Con ello se llega a la conclusión de que el grado de competencia que en último término corresponde al Estado y a las Comunidades autónomas, deberá ser delimitado por la interpretación que de aquélla realiza el Tribunal Constitucional teniendo en cuenta que, como se ha reconocido, la materia posee un inevitable grado de indeterminación que exige ser clarificado caso por caso (*Sentencia 125/1984*).*

** Por otra parte, la exclusividad no se predica únicamente del art. 149 CE, ya que también la reserva de ley orgánica del art. 81 CE y otros preceptos aglutinan toda una serie de materias que no podrán ser objeto de regulación por parte de las Comunidades Autónomas.*

** La atribución al Estado con carácter exclusivo, por parte del art. 149 de la Constitución, de determinadas facultades sobre las materias, no debe interpretarse sin más como una atribución directa de las competencias restantes a las Comunidades Autónomas, pues éstas sólo ejercerán efectivamente las que expresamente hayan sido incorporadas a su Estatuto de Autonomía (*Sentencia 1/1982*).*

** Ahora bien, el ejercicio de determinadas facultades asumidas por las Comunidades Autónomas podrán* (sic) *llevarse a cabo sin necesidad de esperar a que, sobre la misma materia, el Estado dicte la legislación o normativa básica (*Sentencia 32/1981*).*

** En otras ocasiones, no obstante, ha de señalarse que es la propia Ley estatal la llamada por la Constitución o los Estatutos de Autonomía a delimitar la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas y a precisar las correspondientes esferas de competencias, en cuyo caso las facultades de éstas últimas se hacen depender del marco competencial que se precise, pudiendo incluso verse recortadas sus competencias (*Sentencia 168/1993*). A modo de ejemplo, el art. 149.1.29ª CE relativo a la posibilidad de creación de policías de las Comunidades Autónomas en la forma que establezcan los respectivos Estatutos, en el marco de una Ley Orgánica.*

** En último término, parece que ni siquiera la exclusividad de las facultades o las materias atribuidas al Estado puede interpretarse en sentido absoluto, pues nada impide en virtud del art. 150.2 CE que aquellas puedan conferirse a las Comunidades Autónomas. Con ello, podría desecharse o relativizarse la interpretación del sistema que observa un techo competencial para las Comunidades Autónomas integrado por las competencias del 148 más las "consentidas" por el 149, desde el mismo momento en que, incluso las exclusivas, podrían, en algunos casos, pertenecer a las Comunidades Autónomas".*

c) Tipos de competencias

Se distinguen (con el mismo grado de imprecisión terminológica) entre competencias exclusivas, compartidas o concurrentes. Siguiendo a Garrido:

I. Competencias exclusivas: son aquéllas en las que un ente aglutina todas las facultades posibles sobre una misma materia, como ocurre en el art. 149.1

CE con las materias de relaciones internacionales, justicia, nacionalidad ,... [134]

II. Competencias compartidas: cuando determinadas facultades corresponden a un ente y las restantes a otro. Aunque en estos casos podría también señalarse que lo compartido es la materia. El art. 149 CE recoge, en tal sentido, tanto la atribución de la legislación básica al Estado, correspondiendo el desarrollo normativo y la ejecución a las Comunidades Autónomas; como la atribución de la legislación al Estado, dejando exclusivamente en manos de las Comunidades autónomas la ejecución. A modo de ejemplo, … las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la legislación civil, ... que corresponden al Estado, entendiéndose, pues, que las restantes facultades pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas.

III. Competencias concurrentes: cuando los dos entes tienen la posibilidad de concurrir con idénticas facultades a la regulación de una materia. Sería un supuesto aplicable a la cultura … (Sentencia 49/1984), y en la que las competencias atribuibles a las Comunidades Autónomas no resultan incompatibles con la misión del Estado.

Nos advierte Garrido que *"La complejidad … permite observar cómo la inmensa mayoría de las competencias se encuentran compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. No obstante, resulta preferible … atender a un criterio casuístico para delimitar el sistema de competencias de acuerdo con las necesidades y evolución del Estado Autonómico"*.

d) Tipos de facultades (bases, legislación de desarrollo y ejecución)

Menor confusión se produce con la tipología de las facultades, distinguiendo bases, legislación de desarrollo y ejecución.

I. Bases: definidas por el Tribunal Constitucional *"los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado"*, manifestando un sentido positivo que alude a *"los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros"*, y en un sentido negativo en cuanto *"constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias (...)"* (Sentencia 32/1981). En consonancia con ello, el carácter básico de una normativa no tiene rasgos formales sino sustanciales, y por ello una norma no es básica por estar contenida en una ley y ser calificada como tal por el legislador, -y de hecho se alude en muchas ocasiones a "bases" y no a "legislación básica"-, sino que sería preciso atender al carácter básico desde su contenido material, teniendo en esta labor un papel predominante el propio Tribunal Constitucional (Sentencia 61/1997).

II. Legislación de desarrollo: que sería dictada a partir de las bases.

[134] *"No obstante, hay quienes autores entienden que la exclusividad se predica de la existencia de dos criterios: tanto cuando un ente aglutina la totalidad de facultades sobre la materia, como cuando conserva todas las facultades de la misma calidad sobre aquélla, como puede ser la legislación, o la ejecución. E incluso se sostiene que existe competencia exclusiva cuando se ostenta con exclusividad una facultad sobre una materia (competencia exclusiva sobre la normativa básica, sobre la legislación de desarrollo,...)".*

III. Ejecución: entendida como facultad no normativa y donde únicamente parecen comprenderse, en algunos supuestos, los reglamentos y la emisión de actos administrativos (Sentencia 102/1985).

e) Las cláusula residual, de prevalencia y de supletoriedad

Concluye el estudio con las técnicas e instrumentos destinados a salvar hipotéticos conflictos competenciales y de ordenación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En particular, nos referimos a las cláusulas residual, de prevalencia y de supletoriedad, interesando a nuestros efectos la tercera:

I. La cláusula residual, que opera a favor del Estado al señalarse que las competencias no asumidas por las Comunidades Autónomas, vía estatutaria o a través de una ley orgánica de transferencia o delegación, pertenecerán al Estado, pues la Comunidad Autónoma no ha ejercido la posibilidad que le ofrece el precepto de asumir lo no expresamente reservado al Estado.

II. La cláusula de prevalencia, según la cual las normas estatales prevalecen en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas si bien cuando no se trate de competencias atribuidas en exclusiva a éstas últimas. No se trata, en contra de lo que pueda parecer, de una manifestación de la supremacía del derecho estatal sobre el autonómico, es decir, de una regla de jerarquía[135].

III. La cláusula de supletoriedad, que viene a señalar la vigencia del derecho estatal ante un vacío normativo por parte de las Comunidades Autónomas. La interpretación que sobre esta cláusula ha realizado el Tribunal Constitucional ha experimentado una notable evolución. En la exposición de Garrido distinguimos tres fases:

i. Primera fase: la supletoriedad como atributiva de competencias al Estado.

"Al principio, la cláusula fue utilizada como regla genérica atributiva de competencias. De este modo, en las primeras resoluciones se entendió que ante un vacío normativo era preciso aplicar el derecho estatal, con lo que se realizaba una interpretación expansiva de la capacidad normativa estatal y se extraía de esta regla una competencia genérica e ilimitada del Estado que permanecería vigente en tanto las Comunidades Autónomas no dictaran su propia normativa y, en todo caso, permaneciendo en un segundo plano en tanto se ejerciera por una determinada Comunidad Autónoma la correspondiente competencia. Una interpretación en tal sentido devino en una manifiesta lesión del derecho a la autonomía de los entes (sic) *autónomas, a los que incluso se obligaba a desarrollar la materia (*Sentencia 5/1981*)".*

ii. Segunda fase: si bien no es norma atributiva de competencia, sí permite al Estado ejercer la competencia mientras alguna Comunidad no haya asumido esa competencia.

"…es a partir de la Sentencia 15/1989 *cuando el Tribunal parece cambiar su doctrina al entender que la regla de supletoriedad no es una cláusula atributiva de*

[135] Sigue: *"pues ello supondría quebrar la base del sistema competencial, articulado en torno al principio de competencia. Y por esta razón cabe dudar de la utilidad de esta regla, pues aunque pueda servir como instrumento de resolución provisional de conflictos por parte de la justicia ordinaria, en último término el Tribunal Constitucional resuelve el litigio atendiendo al principio natural del sistema competencial, es decir, al principio de competencia, y al bloque de constitucionalidad o conjunto normativo delimitador de competencias".*

*competencias sobre cualesquiera materias a favor del Estado. Sin embargo, el cambio es más aparente que otra cosa, pues el Tribunal, aunque niega que la supletoriedad sea una regla de atribución competencial, la sigue considerando como una regla dispuesta para establecer un orden de preferencias entre normas legítimamente válidas, ya que el Estado seguiría estando habilitado para ejercer la competencia cuando existiera alguna Comunidad Autónoma que no hubiera asumido competencias sobre dicha materia. Por el contrario, dejaría el Estado de encontrarse facultado para ejercer la competencia si todas las Comunidades Autónomas la hubieran asumido con carácter exclusivo (*Sentencia 147/1991*)".*

iii. Tercera fase: se descarta la supletoriedad si el Estado carece de título específico.

"Sólo a partir de las Sentencias 118/1996 *y* 61/1997*, el Tribunal parece desechar definitivamente la cláusula de supletoriedad como regla atributiva de competencias al entender que el Estado debe invocar el título específico que le habilite para dictar derecho supletorio para ejercer una determinada competencia. La supletoriedad es, pues, sólo predicable de las normas dictadas por el Estado en materias de su competencia, no pudiendo en consecuencia, establecer normativa supletoria con carácter general pues no es el Estado el que puede determinar si ha de tener lugar o no la aplicación supletoria del Derecho estatal, sino el aplicador del Derecho que, de modo eventual, detecte una laguna en cada caso concreto".*

Excede de nuestro estudio detenernos en el art. 148 CE, la forma en que las CCAA accedieron a la autonomía por distintas vías, las posteriores modificaciones de los Estatutos, los Acuerdos Autonómicos, la LO 9/1992, etc. Al final se ha producido una cierta *"equiparación competencial"* de todas las CCAA (que no *"igualación"* no admitida por el TC).

Para concluir este apartado nos interesa recordar las competencias con relevancia en las materias que trataremos porque son los títulos competenciales que el Estado y las CCAA más utilizan en las disputas que afectan a la declaración de obra nueva:

"Artículo 148. 1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: … 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda-. … 8.ª Los montes y aprovechamientos forestales. 9.ª La gestión en materia de protección del medio ambiente. … 22.ª La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica". 2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149".

"Artículo 148. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. … 8.ª Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los

conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial. … 13.ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. … 18.ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas … que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; … y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas. … 23.ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias … 3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas".

Competencias municipales

Además del Estado y de las CCAA, se debe tener en cuenta a los Municipios.

El art. 140 CE garantiza la autonomía de los municipios. Surge así el problema de su ámbito competencial.

El art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dice que *"el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación"*.

El propio TS ha afirmado que la ordenación urbanística es una "competencia municipal natural". En la STS 1439/1989, 13 de Noviembre de 1989, dice que *"Así deriva del principio de la competencia que exige que ésta se actúe por el órgano que la tiene atribuida como propia -art. 4.° de la Ley de Procedimiento Administrativo, del carácter de competencia municipal natural que en principio ha de atribuirse al urbanismo art. 214 del Texto Refundido y en último lugar y sobre todo de la autonomía municipal consagrada en los arts. 137 y 140 de la Constitución"*.

Si bien la actuación de los municipios está controlada por las Comunidades Autónomas, dicho control no puede negar un ámbito de discrecionalidad municipal en la ordenación del suelo urbano y en la clasificación del suelo urbanizable. Por eso, en general, los Planes Generales de Ordenación Urbana elaborados por los municipios son aprobados por las Comunidades Autónomas, si bien habrá que estar a la legislación de cada Comunidad Autónoma.

Tiene trascendencia la STS de 13 de julio de 1990. De ella se hacen eco numerosas sentencias posteriores. Así de la STS de 8 de noviembre de 2012 (recurso de casación 6469/2010) resulta:

"El motivo es desestimado por la Sala 3.ª del Tribunal Supremo. Desde la sentencia de 13 de julio de 1990, la Sala viene declarando sostenidamente que el control sobre la potestad de planeamiento de los ayuntamientos que puede realizar la Administración autonómica, con ocasión de los acuerdos de aprobación definitiva, debe respetar la autonomía municipal (artículo 140 de la Constitución y artículo 25.2.d/ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local), sin inmiscuirse, en principio, en los elementos discrecionales de interés local. Por el contrario, esa fiscalización por parte de la Administración autonómica ha de recaer sobre los elementos reglados del Plan (documentos preceptivos, procedimiento establecido, estándares de dotaciones, límites de edificabilidad, etc.) y también sobre los aspectos discrecionales que tengan incidencia supramunicipal. En sentencia de esta Sala de 4 de abril de 2003 (casación 8798/1999), cuya doctrina ha sido luego reiterada en sentencia de 17 de febrero de 2009 (casación 10410/2004), tuvimos ocasión de señalar que "[…] entre aquellos elementos reglados, susceptibles de ser revisados por la Comunidad Autónoma en el acuerdo de aprobación definitiva se encuentran todos aquellos que, aunque no se resuelvan con la simple aplicación de una norma a la situación de hecho contemplada, sirven para dotar de lógica y coherencia interna al plan, pues respecto de ellos no cabe hablar de que el Ayuntamiento disponga de potestades discrecionales"[136].

También se remite a esta sentencia el mismo Tribunal Supremo cuando analiza la competencia en materia de urbanismo y medio ambiente (STS de 21 de junio de 2012, recurso de casación 2511/2009). Así dice:

"En materia urbanística la competencia autonómica de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento municipal tiene un contenido preciso, derivado de la consolidación de la jurisprudencia de esta Sala desde la conocida sentencia de Sala de 13 de julio de 1990, que distingue según se trate de los aspectos reglados o discrecionales del plan.

"En relación con los aspectos reglados la comunidad autónoma tiene un control pleno, con alguna matización respecto de los conceptos jurídicos indeterminados, como señala la STS de 25 de octubre de 2006, que no hace al caso abundar ahora.

"Respecto a los aspectos discrecionales del plan, debemos distinguir, entre las determinaciones que afectan a un interés puramente local o municipal, o superior a este. Así, cuando el interés público concernido es municipal y no alcanza intereses que rebasen dicho ámbito, la competencia es estrictamente municipal, pues ha de prevalecer el modelo de ciudad que dibuja el ayuntamiento, con la salvedad relativa al control tendente a evitar la lesión al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ex artículo 9.3 CE.

"Las determinaciones discrecionales del plan, por otro lado, cuando afecten a materias que incidan sobre intereses supralocales, vinculándose con un modelo territorial superior al municipal, sí permiten intervenir a la Administración autonómica corrigiendo, modificando o sustituyendo las determinaciones discrecionales

[136] Fernández Montalvo, R. (2012). Sentencias más relevantes pronunciadas por el Tribunal Supremo sobre régimen jurídico de las Administraciones locales en 2012. *Anuario del Gobierno Local.* Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1437/08_FERNANDEZ_p229_284_Anuario_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y

del plan, establecidas en la fase municipal del procedimiento. Dicho de otra forma, el posible control o modificación por la comunidad autónoma de todos aquellos aspectos discrecionales del planeamiento, estará en función de los intereses públicos concernidos, y aun en el caso de tratarse de intereses locales, únicamente, que no se haya lesionado la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos […]".

Podemos concluir, que los Ayuntamientos gozan de la competencia municipal natural sobre urbanismo, pero las CCAA pueden controlar la aprobación definitiva de los planes distinguiendo:

a) los aspectos reglados, competencia de la Comunidad
b) de los aspectos discrecionales, que obligan a distinguir
    i. si afectan únicamente al municipio, en cuyo caso la competencia es municipal o
    ii. si tienen un ámbito de afectación supramunicipal, en cuyo caso la Comunidad puede intervenir.

3. EL CONFLICTO DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN. LA LEY 8/1990 Y LA STC 61/1997

3.1. LA SITUACIÓN ANTERIOR A LA LEY 8/1990. LA CALMA QUE PRECEDE A LA TEMPESTAD

Como hemos visto la CE permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias, conforme al art. 148.1.3ª, en *"Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda".* En los sucesivos Estatutos las CCAA asumen la competencia exclusiva tanto en la ordenación del territorio como en urbanismo.

Pese a la distribución de competencias señalada, que atribuía a las CCAA estas competencias en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, tanto en el nivel legislativo cuanto en el de ejecución y gestión, la cautela se impuso. Los órganos de las CCAA sustituían a los del Estado en las competencias de la Ley de 1976 y las normas complementarias, seguían en vigor por no haber sido modificadas por las CCAA y eran aplicables como derecho supletorio (art. 149. 3 CE *"El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas"*).

No obstante, el Estado continúa con su producción normativa y se dictaron el Real Decreto-ley 3/1980, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística (destinado sobre a todo a viviendas de protección oficial) y el Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana (dirigido a solucionar el problema de la demora en adaptar los planes a la LS 1976, estableciendo una suerte de adaptación automática por analogía a las distintas clases de suelo)[137].

En este estado de cosas, la normativa de regulación de estas escrituras y su acceso al registro no era objeto de las leyes del suelo. Las escrituras eran Derecho civil y para el TS el derecho urbanístico es *"un derecho eminentemente público, integrado en el Derecho administrativo"* (STS de 10 de mayo de 1983[138]).

La situación conducía a una duplicidad legislativa y jurisdiccional al afirmar el TS en su Sentencia de 20 de enero de 1983[139] la incomunicación de los Tribunales civiles en aspectos administrativos y viceversa. La consecuencia es que la declaración de obra podía ser válida civilmente e ilícita administrativamente. Resultado de esa dualidad que seguía sin resolverse era que podían declararse ante notario e inscribirse obras que podían adolecer de ilegalidad urbanística.

La DGRN y el TS no tenían dudas y asumían dicha situación como lógica.

La DGRN, en su Resolución de 16 de noviembre de 1981, ante una declaración en "terreno de cultivo" sin que se acreditase que tuviese la condición de solar ni licencia

[137] Como veremos, su vigencia es meramente supletoria y fijaban en 4 años los plazos de prescripción de infracciones urbanísticas. Las CCAA tienen todas ya normas propias.

[138] No localizada en Cendoj, pero citada por T. R. Fernández.

[139] Tampoco localizada en Cendoj, pero citada por Rueda Pérez, M. A. (1998). Rueda Pérez, M. A. (1998). *Urbanismo: Función pública y protección de derechos individuales*. Civitas. pp. 150-207.

alguna, afirma que las competencias son municipales[140] y que ninguna norma exigía que se acreditase al notario o al registrador la existencia de licencia. Gráficamente dice que *"la posible infracción urbanística se produce no por el hecho de otorgarse la declaración de obra, sino porque la construcción no se adaptó a lo ordenado en el Planeamiento"*.

El TS, en su Sentencia de 19 de junio de 1990, afirmaba que la inscripción de la declaración de obra nueva en el registro, solo produce efectos dentro del ámbito de la institución registral *"quedando a su margen toda la problemática relacionada con las situaciones singulares contempladas por el Derecho urbanístico".*

La situación estaba en calma entre el Estado y las CCAA y entre el Derecho civil y el urbanístico.

3.2. LA LEY 8/1990 Y SU ART. 25. LICENCIA Y CERTIFICADO TÉCNICO EN LAS OBRAS NUEVAS

El Tratado de adhesión se firma el 12 de junio de 1985, produciéndose la entrada efectiva en la Comunidad Europea el 1 de enero de 1986.

En noviembre de 1988 se presenta el Informe McMillan-Scott ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, denunciando el fraude inmobiliario consistente en la escritura e inscripción de obras nuevas de edificaciones inexistentes no ajustadas a planeamiento, que crea una apariencia que confunde al comprador extranjero.

Pese a que quizá el informe fuera excesivo, se dicta la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo[141], de especial trascendencia en nuestra materia por incluir el art. 25 relativo a las obras nuevas. La clave de esta norma era la idea de "adquisición gradual de facultades urbanísticas" a medida que se cumplen las obligaciones urbanísticas[142]. La idea no era nueva pues ya se encuentra en la Ley de 1975, pero aquí se intenta regular expresamente. Esas facultades eran el

[140] *Considerando que al ser de competencia exclusiva de las autoridades municipales y urbanísticas el velar por el cumplimiento de las normas de edificación, no corresponde al Notario el autorizar las escrituras de declaración de obra nueva ni tampoco al Registrador al ejercitar su función calificadora el entrar en el examen de esta materia, ya que la posible infracción urbanística se produce no por el hecho de otorgarse la declaración de obra, sino porque la construcción no se adaptó a lo ordenado en el Planeamiento, y como además, del contenido de los artículos 57 y 88 de la Ley se infiere que las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la* Ley de Suelo *y en los Planes, Programas de Actuación Urbanística, estudios de detalle, proyectos, normas y ordenanzas tienen fuerza de Ley, y obligan a su cumplimiento a todos los adquirentes del inmueble, y de ahí, por tanto, su naturaleza de limitaciones legales, lo que origina que la inscripción en el Registro de la obra nueva no perjudique u obstaculice la posible actuación sancionadora de la infracción urbanística.*

[141] Hoy derogada por las normas posteriores que veremos.

[142] *El ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas tiene el límite de las normas que la Ley entiende aplicables a todos los municipios y que son las relativas a adquisición gradual de facultades urbanísticas; expropiaciones, si bien con carácter facultativo en los supuestos de incumplimiento de los plazos para urbanizar y edificar; patrimonios públicos de suelo, derechos de tanteo y retracto y calificación de terrenos para construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.*

derecho a urbanizar, al aprovechamiento urbanístico, a edificar y a la edificación. Otra idea esencial era el aprovechamiento tipo de las áreas de reparto[143].

Decía el artículo 25:

> *"Artículo veinticinco.*
> *1. La edificación concluida al amparo de una licencia no caducada y conforme con la ordenación urbanística queda incorporada al patrimonio de su titular.*
> *2. Los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar o inscribir, respectivamente, escrituras de declaración de obra nueva terminada, que se acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia de edificación y la expedición por técnico competente de la certificación de finalización de la obra conforme al proyecto aprobado. Para autorizar e inscribir escrituras de declaración de obra nueva en construcción, a la licencia de edificación se acompañará certificación expedida por técnico competente acreditativa de que la descripción de la obra nueva se ajusta al proyecto para el que se obtuvo la licencia. En este caso, el propietario deberá hacer constar la terminación en el plazo de tres meses a partir de ésta, mediante acta notarial que incorporará la certificación de finalización de la obra antes mencionada. Tanto la licencia como las expresadas certificaciones deberán testimoniarse en las correspondientes escrituras".*

En la materia que nos ocupa esta Ley supone la confluencia del Derecho Urbanístico y del Civil en la escritura de declaración de obra nueva. La legislación civil y la urbanística confluyen en la escritura mediante la incorporación de la licencia municipal de obras junto con el certificado técnico y el control notarial. El art. 25 exige la licencia y el certificado del técnico descriptivo y, en su caso, de finalización de la obra.

El precepto tenía, curiosamente, desde la óptica constitucional el carácter de *"legislación básica"*, según la Disposición final primera (pese a la mención de la habilitación constitucional del art. 149.1.8ª CE).

Como bien dice Carlos Higuera, *"fue la Ley de Suelo (LS) de 1990 (art. 25,2) la que introdujo por primera vez en una ley sustantiva o material una regulación de la escritura de declaración de obra nueva (el CC no la contempla), imponiendo novedosamente que debía incorporar testimonio de la licencia de obra y certificación técnica sobre la descripción y ejecución de la obra declarada conforme a la misma. Desde entonces, el texto del artículo equivalente de las sucesivas leyes del o de suelo -y sus reformas- no ha dejado de añadir nuevos requisitos y prescripciones a dicho documento público, siempre por el procedimiento de la pura acumulación o amontonamiento, engrosando su tamaño y sus acompañamientos documentales. Aquel artículo 25,2 LS, después del TR de 1992, LS 1998 y TRLS de 2007 y 2015, ha pasado de tener en origen un párrafo y 140 palabras, a su prolija y farragosa versión actual con 4 apartados -cargados de sub-apartados- y 697 palabras: se ha quintuplicado su texto"*[144]. Cita las modificaciones históricas.

Esta norma se deroga por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en lo sucesivo, TR 1992[145]). Esta Ley distinguía preceptos de carácter "pleno" (para

---

[143] La STC declarará nulo este enfoque por razones competenciales, pero muchas CCAA seguirán el esquema de esta norma.

[144] Higuera Serrano, C. (2016, noviembre 15). Obra nueva: novedades en el artículo 202 de la Ley Hipotecaria. *NotaríAbierta*. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://notariabierta.es/declaracion-obra-nueva-202lh/

[145] Norma hoy derogada, al margen de sufrir las consecuencias de la STC 61/1997.

referirse a los propios de competencias exclusivas), básico y supletorio. Todos afectados por la STC 61/1997.

El art. 37.2 de esta norma disponía (con carácter de legislación básica, *ex* DF única):

> *"2. Los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar o inscribir, respectivamente, escrituras de declaración de obra nueva terminada, que se acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia de edificación y la expedición por técnico competente de la certificación de finalización de la obra conforme al proyecto aprobado. Para autorizar e inscribir escrituras la declaración de obra nueva en construcción, a la licencia de edificación se acompañará certificación expedida por técnico competente, acreditativa de que la descripción de la obra nueva se ajusta al proyecto para el que se obtuvo la licencia. En este caso, el propietario deberá hacer constar la terminación mediante acta notarial que incorporará la certificación de finalización de la obra antes mencionada. Tanto la licencia como las expresadas certificaciones deberán testimoniarse en las correspondientes escrituras".*

Sin haberse dictado todavía la STC que a continuación veremos, ya fue necesario dictar el Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, por el que se aprueba la tabla de vigencias de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión Urbanística, Disciplina Urbanística, Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares y Reparcelaciones, en ejecución de la disposición final única del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Las medidas liberalizadoras en materia de suelo del Real Decreto-Ley 5/1996 (entre otras, unificando las distintas clases de suelo en un único suelo urbanizable para reducir el precio del suelo), se convalidan por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales[146].

3.3. LA NORMATIVA APLICABLE HASTA LA STC 61/1997

Hasta el 24 de abril de 1997, la legislación vigente puede sintetizarse así:

a) Legislación estatal: integrada por
   - el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en lo sucesivo, TR 1992)
   - y Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales.

b) Legislación de las CCAA que podía ser integral o parcial y que no contradecían las normas anteriores, sino que las completaban.

Por tanto, se aplicaba:

1. Los preceptos de aplicación *"plena"* (se hablaba de aplicación plena para referirse a competencias exclusivas del Estado) de la legislación estatal.

---

[146] Las sucesivas normas han derogado hoy estas disposiciones. La LS 1998 dejó solo vigente el art.4; pero este es derogado por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de la Ley de Bases de Régimen Local, luego por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y la regulación actual resulta de la Ley de régimen Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

2. Los preceptos de carácter básico (en las competencias compartidas) de la legislación estatal.
3. Las normas urbanísticas de la legislación de las CCAA (en cuanto se hubieran dictado) o el TR 1992 dado que tenía carácter supletorio.

3.4. LA STC 61/1997

La tensión entre la competencia estatal y la de las Comunidades Autónomas es un clásico de nuestro Derecho. El problema surge, precisamente, por esa modificación de la Ley de 1976. La situación cristaliza con la impugnación de la Ley 8/1990, de 25 de julio (texto refundido mediante el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio) que dio lugar a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo[147]. Se publica el 25 de marzo de 1997. La declaración de inconstitucionalidad del TR 1992 se refiere al problema competencial entre Estado y CCAA, no a la materia. Devienen nulos:

a) Los preceptos de aplicación supletoria.
b) La mayoría de los preceptos de carácter básico (p.e. aprovechamiento tipo o áreas de reparto).
c) Muchos preceptos que se pretendían de aplicación "plena" (plan nacional de ordenación y valoraciones expropiatorias).

Como dice Rodríguez García, la sentencia *"declaró inconstitucional gran parte de los artículos del TRLS de 1992 (que refundía la Ley de 1990, el TRLS de 1976 más los Decretos-Leyes dictados a lo largo de esos 14 años) que afectó tanto a los artículos declarados de aplicación plena como de aplicación básica y supletoria. El TC entendió que el legislador estatal se había extralimitado y la Ley estatal (TRLS de 1992) había invadido el título competencial «urbanismo» asumido con carácter exclusivo por las Comunidades Autónomas, lo que significa la competencia para legislar y competencias de gestión y ejecución del urbanismo. La STC determinó que allí donde las Comunidades Autónomas tuvieran competencias exclusivas el Estado no podía dictar legislación con vocación de ser supletoria en las Comunidades Autónomas y anula, por tanto, los preceptos del TRLS de 1992 que eran sólo de aplicación supletoria".*

Según Tomás Ramón Fernández, la sentencia *"hizo saltar por los aires … el ordenamiento urbanístico, al anular por razones estrictamente competenciales, más de doscientos artículos del citado texto refundido".* La STC niega toda competencia al legislador estatal en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Tampoco puede dictar normas supletorias. La competencia estatal queda reducida, por virtud de los apartados del art. 149.1 CE en la materia que nos ocupa, a:

(1.ª) La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad;
(18ª) La legislación sobre expropiación forzosa (y por ende, el régimen de valoraciones del suelo) y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.
(8ª) Y ordenación de los registros e instrumentos públicos.

Es importante destacar que esta sentencia acota la competencia estatal, pero también, en sentido inverso la autonómica. La STC 61/1997[148] afirma *"Sin propósito definitorio, el*

[147] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1997-8872

[148] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1997-8872 FJ 6 *6. (La competencia sobre urbanismo).*

a) Sin perjuicio de ulteriores concreciones, el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la «ordenación urbanística», como objeto normativo de las Leyes urbanísticas (recogida en la primera Ley del Suelo de 1956, art. 1). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.

El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo.

Ha de añadirse que, si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 C.E., párrafo primero), una serie de importantes principios rectores de la política, en este caso, urbanística, a las que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias, los entes públicos, a saber: La utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 C.E., párrafo primero); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 C.E., párrafo segundo). Con arreglo a lo establecido en el art. 53.3, inciso primero, C.E., el reconocimiento, el respeto y la protección de tales contenidos del art. 47 C.E. «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (SSTC 19/1982, fundamento jurídico 6, y 45/1989, fundamento jurídico 4).

b) El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 C.E. reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso.

Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la C.E. es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido anteriormente expuesto.

Esta misma visión sistemática, unitaria y coherente, del bloque de la constitucionalidad fue recogida en el preámbulo de la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, refundida en el T.R.L.S.: «La delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana con el mismo o similar contenido al del texto refundido actualmente vigente..., ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Pero tampoco las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la Ley vigente (preconstitucional), porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio

contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación". Este Derecho urbanístico, cuya competencia se atribuye a las CCAA, tampoco supone *"un valor absoluto susceptible de desplazar y anular los restantes criterios y títulos competenciales que integran el sistema"*. Por tanto, tampoco el urbanismo es título competencial que permita a las CCAA desplazar cualquier competencia estatal.

Pensemos que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de gran parte del TR 1992, conllevaba que volvían a ser de aplicación supletoria los preceptos correspondientes del TR 1976.

Desde esta sentencia, la mera determinación del sistema de fuentes actual, en la relación entre la legislación estatal y la de las Comunidades Autónomas, resulta compleja. Solo esta materia daría para una tesis o trabajo específico[149].

De una manera muy telegráfica podemos afirmar:

1º La competencia en materia de urbanismo es exclusiva de las CCAA.

2º Esa competencia no excluye las del Estado.

3º Las competencias estatales que afectan fundamentalmente a la materia son:

> *"Artículo 149*
>
> *1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*
>
> *1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.*
>
> *… 8.ª Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. … ordenación de los registros e instrumentos públicos, ...*
>
> *… 13.ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.*
>
> *… 18.ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas … el procedimiento administrativo común … legislación sobre expropiación forzosa … y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.*
>
> *… 23.ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección".*

---

texto constitucional.» (cfr. núm. II). Concepción sistemática ésta que, como tal y en principio, comparten los recurrentes, aunque discuten la concreta plasmación que ha tenido en el T.R.L.S.

[149] De las obras consultadas, nos parece que tiene una mayor claridad expositiva la obra de Santos Díez, R., Castelao Rodríguez, J., & Criado Sánchez, A. J. (2020). *Derecho urbanístico: manual para juristas y técnicos* (9ª ed.). Wolters Kluwer.

Por tanto, pasa a ser esencial, por ser competencia del Estado, la idea de *"las condiciones básicas que garanticen la igualdad … en el ejercicio de los derechos"*. Esas condiciones básicas son las valoraciones y el régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Esa regulación del derecho de propiedad del suelo no permite al Estado imponer una regulación uniforme ni anular la competencia de las CCAA. Tampoco permite imponer las técnicas urbanísticas a utilizar. De ahí se acuñará el concepto *"de la densidad normativa o el grado de detalle del precepto"*. El Estado sí puede regular la adquisición del derecho susceptible de apropiación privada. La STC también redujo el alcance de la cláusula de supletoriedad. En resumen, el Estado no puede legislar en materia de urbanismo ni establecer normativa supletoria porque no tiene competencia al efecto.

Incidentalmente añadiremos que la STS de 25 de junio de 1997 (rec. 7319/1992, sala 3ª)[150] declarando extinguido por falta de objeto parte de las reclamaciones, anula *"los artículos 47, 160.3, 219, 228, 237.3 y 238.2 y la Disposición Transitoria Primera número 3 de dicho Texto Refundido"*. El argumento aquí no era competencial, sino porque al tratarse de un texto refundido era nulo *"por carencia total de precedente en los textos legales a refundir, incurre también en "ultra vires" que tampoco justifica el colmar una laguna"*.

[150] Consultable en https://vlex.es/vid/53993940

4. DESPUÉS DE LA STC 61/1997

4.1. LA REACCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La situación se complicó porque, si la normativa estatal no era aplicable, parecía que al no poder el Estado derogar normas jurídicas en esta materia, reviviría el TRLS de 1976. Para evitar esta situación las Comunidades debieron regular rápidamente la materia urbanística y algunas hicieron suya la legislación de 1992.

Ante el temor al vacío, las CCAA dictaron normas urgentes que, en general, asumían como legislación propia toda o parte de la legislación estatal vigente hasta la sentencia. Algunas leyes fueron de "medidas urgentes" o de "artículo único".

De esta forma, se produce:

a) Por un lado, la asunción total o de los aspectos esenciales del TR 1992.
    - La asunción total, en ese momento, podría predicarse de Andalucía, Cantabria y Extremadura.
    - La asunción de los aspectos esenciales se predicaría de Madrid, Castilla-La Mancha, Castilla y León, País Vasco, …
    - Otras CCAA ya tenían leyes integrales o casi integrales (podríamos enmarcar aquí a Cataluña, Navarra, Galicia, Comunidad Valenciana, ...). Y alguna de ellas introdujeron modificaciones en la Ley de Presupuestos (Comunidad Valenciana).

b) Por otro, la reviviscencia del TR de la LS de 1976. El TC declaró la vigencia de la LS de 1976. En realidad, el TR de 1992 refundía la LS 1976 y la LRRU 8/1990. Con esta aplicación supletoria en las CCAA sin normativa propia, se entendía aplicable también el Real Decreto-ley 3/1980, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística y el Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana (ambos derogados en el TR de la LS 1992; pero, a su vez, en los recursos 2.337/1992, 2.341/1992 y 2.342/1992 (acumulados), se declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la derogación efectuada por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, en los términos señalados en el F.J. 12 d), por la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo; posteriormente, el TR de la LS de 1992 es a su vez derogado por el RDlLeg 2/2008 y este queda derogado en la LS de 2015).

La realidad nos muestra dieciocho ordenamientos jurídicos: uno por cada Comunidad Autónoma y la aplicación de la legislación estatal en Ceuta y Melilla. Las Leyes urbanísticas de las CCAA son algunas anteriores y otras posteriores a la STC 61/1997.

4.2. LA REGULACIÓN ESTATAL POSTERIOR

Desde la óptica notarial y registral interesa el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, cuyos artículos 45 al 55 intentaban regular el detalle de los requisitos de las escrituras de obra nueva.

Pero, lo importante es que, frente a la posición de las CCAA que acabamos de ver, el Estado[151] pretende ajustarse a la doctrina constitucional mediante la Ley 6/1998, de 13

[151] Debe tenerse en cuenta que el Gobierno de la Ley de 1992 era distinto del de la Ley 1998.

de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Su art. 1 ya nos demuestra la voluntad de ajustarse al marco competencial que resulta de la STC al señalar que su objeto es *"definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional".* Esta norma deroga o afecta aquellos aspectos que según la STC sí se ajustaban a la distribución competencial:

a) Por un lado, la "gradual adquisición de facultades urbanísticas" pasa a tratarse dentro de los derechos de los propietarios. El cumplimiento de los deberes no supone ya la "adquisición" de facultades urbanísticas, sino que legitiman el ejercicio de las mismas[152]. Estamos ante la función social de la propiedad.
b) Por otro, la regulación de las valoraciones del suelo.

En nuestra materia, el art. 22 disponía:

> *"Artículo 22. Declaración de obra nueva.*
>
> *Los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar o inscribir, respectivamente, escrituras de declaración de obra nueva terminada, que se acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia y la expedición por técnico competente de la certificación de finalización de la obra conforme al proyecto objeto de la misma.*
>
> *Para autorizar e inscribir escritura de obra nueva en construcción, a la licencia de edificación se acompañará certificación expedida por técnico competente de que la descripción de la obra nueva se ajusta al proyecto para el que se obtuvo la licencia. En este caso, el propietario deberá hacer constar la terminación mediante acta notarial que incorporará la certificación de finalización de la obra antes mencionada.*
>
> *Tanto la licencia como las mencionadas certificaciones deberán testimoniarse en las correspondientes escrituras".*

En la disposición final única el art. 22 no es legislación básica, sino que se enmarca en la expresión *"correspondiendo los restantes a la competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.4.ª, 8.ª y 18.ª del citado texto"*.

La nueva STC 164/2001, de 11 de julio, apenas modifica la norma. Declara solo que los arts. 16.1[153] y 38 son inconstitucionales y nulos.

---

[152] De "diferencia sustancial" la tilda Santos Díez, R., Castelao Rodríguez, J., & Criado Sánchez, A. J. (2020). *Derecho urbanístico: manual para juristas y técnicos* (9ª ed.). Wolters Kluwer, p. 71.

[153] El inciso nulo es la primera parte del precepto:
Artículo 16. Reglas básicas para el ejercicio del derecho.
1. El derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, mediante la presentación ante el Ayuntamiento del correspondiente planeamiento de desarrollo para su tramitación y aprobación, se podrá ejercer desde el momento en que el planeamiento general delimite sus ámbitos o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo.
2. En otro caso, las Comunidades Autónomas, a través de la legislación urbanística, regularán la tramitación, determinaciones y contenido de la documentación necesaria para proceder a esa transformación.
El art. 38 se refiere a la aprobación y efectos del procedimiento de tasación conjunta.

La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación introducirá la necesidad de constancia del seguro decenal y, con el tiempo, del libro del edificio en las escrituras públicas. En concreto en el art. 20:

> *"Artículo 20. Requisitos para la escrituración e inscripción.*
>
> *1. No se autorizarán ni se inscribirán en el Registro de la Propiedad escrituras públicas de declaración de obra nueva de edificaciones a las que sea de aplicación esta Ley, sin que se acredite y testimonie la constitución de las garantías a que se refiere el artículo 19.*
>
> *2. Cuando no hayan transcurrido los plazos de prescripción de las acciones a que se refiere el artículo 18, no se cerrará en el Registro Mercantil la hoja abierta al promotor individual ni se inscribirá la liquidación de las sociedades promotoras sin que se acredite previamente al Registrador la constitución de las garantías establecidas por esta Ley, en relación con todas y cada una de las edificaciones que hubieran promovido".*

Y la Disposición adicional segunda se modificaría por la Ley 53/2002 para excluir el caso del autopromotor y contemplar la rehabilitación.

> *"No obstante, esta garantía no será exigible en el supuesto del autopromotor individual de una única vivienda unifamiliar para uso propio. Sin embargo, en el caso de producirse la transmisión "inter vivos" dentro del plazo previsto en el párrafo a) del artículo 17.1, el autopromotor, salvo pacto en contrario, quedará obligado a la contratación de la garantía a que se refiere el apartado anterior por el tiempo que reste para completar los diez años. A estos efectos, no se autorizarán ni inscribirán en el Registro de la Propiedad escrituras públicas de transmisión "inter vivos" sin que se acredite y testimonie la constitución de la referida garantía, salvo que el autopromotor, que deberá acreditar haber utilizado la vivienda, fuese expresamente exonerado por el adquirente de la constitución de la misma.*
>
> *Tampoco será exigible la citada garantía en los supuestos de rehabilitación de edificios destinados principalmente a viviendas para cuyos proyectos de nueva construcción se solicitaron las correspondientes licencias de edificación con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley".*

El fundamento constitucional del capítulo IV (donde se enmarca el seguro decenal) se recoge en la DF 1ª citando las competencias de los apartados 6ª, 8ª y 11ª del art. 149.1 CE.

El Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, en concreto su art. 1 relativo al sector inmobiliario, estaría vigente hasta la STC 137/2011, de 14 de septiembre que determina su nulidad por ausencia de situación de extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE). En cualquier caso, se había dictado la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, que modificaba la Ley 6/1998.

La situación ya era de gran disparidad entre CCAA en función de que dispusieran de ley propia o no y en función de dicha ley propia optaba por un enfoque similar o distinto al tradicional.

En 2006 se dicta el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación que será objeto de sucesivas modificaciones.

Posteriormente se dictan nuevas normas.

a) Por un lado, la Ley 6/1998 queda derogada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo; el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo;
   I. Hacemos un inciso para recordar los tres estatutos[154] que dicha norma define.
   II. Dice *"se definen tres estatutos subjetivos básicos que cabe percibir como tres círculos concéntricos"*[155]: la ciudadanía, la iniciativa privada de la promoción y la propiedad.
      - *"Primero, el de la ciudadanía en general en relación con el suelo y la vivienda, que incluye derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental de toda persona con independencia de cuáles sean su actividad o su patrimonio"*.
      - *"Segundo, el régimen de la iniciativa privada para la actividad urbanística"*
      - *"Tercero, el estatuto de la propiedad del suelo"*
   III. Resulta importante entender que, desde esta concepción, *"la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógica como físicamente de los límites propios de la propiedad. Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, lo que está llamado además a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación".* Es decir, se deslinda la propiedad del derecho a urbanizar que puede recaer o no en la propiedad. El derecho a urbanizar no necesariamente corresponde al propietario del suelo -en tanto que propietario-.

---

[154] Se definen tres estatutos subjetivos básicos que cabe percibir como tres círculos concéntricos: Primero, el de la ciudadanía en general en relación con el suelo y la vivienda, que incluye derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental de toda persona con independencia de cuáles sean su actividad o su patrimonio, es decir, en el entendimiento de la ciudadanía como un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo.
Segundo, el régimen de la iniciativa privada para la actividad urbanística, que -en los términos en que la configure la legislación urbanística en el marco de esta Ley- es una actividad económica de interés general que afecta tanto al derecho de la propiedad como a la libertad de empresa. En este sentido, si bien la edificación tiene lugar sobre una finca y accede a su propiedad -de acuerdo con nuestra concepción histórica de este instituto-, por lo que puede asimismo ser considerada como una facultad del correspondiente derecho, la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógica como físicamente de los límites propios de la propiedad. Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, lo que está llamado además a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación.
Tercero, el estatuto de la propiedad del suelo, definido -como es tradicional entre nosotros-como una combinación de facultades y deberes, entre los que ya no se cuenta el de urbanizar por las razones expuestas en el párrafo anterior, aunque sí el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas, con las debidas garantías de que su participación se basa en el consentimiento informado, sin que se le puedan imponer más cargas que las legales, y sin perjuicio de que el legislador urbanístico opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos de acuerdo con esta Ley, que persigue el progreso pero no la ruptura.

[155] Como se ha señalado (Ricardo Santos), en realidad los círculos no son concéntricos.

IV. En relación con el notariado y, en especial, la declaración de obra nueva se contemplaba la segregación y la escritura de obra nueva.

V. El art. 17 disponía que *"En la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción".*

VI. El art. 18 permitía a los notarios solicitar cédula o información urbanística (recurso poco usado por las demoras en obtener respuesta).

VII. El artículo 19 regula la obra nueva. *"Declaración de obra nueva.*
1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.
Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, la acreditación documental del cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y el otorgamiento, expreso o por silencio administrativo, de las autorizaciones administrativas que prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística. 2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los registradores exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior".

VIII. La exigencia del seguro decenal, del libro del edificio y, con los años, de la licencia de primera ocupación o la declaración responsable quedaba abierta.

IX. Según la DF primera, el art. 19 se amparaba en el art. 149.1.8ª CE y obedece a *"ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal".*

b) Por otro, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

La Ley 20/2014 delega al Gobierno su refundición que se produce mediante el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en lo sucesivo, LSRU 2015). Por tanto, se pretende disponer de *"una única disposición general"*, en concreto, *"un texto refundido en el que se integrasen, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, la Ley de Suelo, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda y las disposiciones finales duodécima y decimoctava; así como las disposiciones finales decimonovena y vigésima y la disposición derogatoria, de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas"*. Ahora bien, *"excepción hecha de la parte vigente del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que tiene una aplicación supletoria salvo en los territorios de las ciudades de Ceuta y Melilla y, en consecuencia, ha quedado fuera de la delegación legislativa por cuya virtud se dicta este real decreto legislativo".*

La LS 2015 contiene el artículo 28 (norma de competencia reservada al legislador estatal en la DF segunda, punto 2) que será objeto preferente de nuestro estudio.

"Artículo 28. Declaración de obra nueva.

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

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

a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y

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

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

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

4. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se regirá por el siguiente procedimiento:

a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación

preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

b) Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación.

c) Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario.

La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados".

No podemos olvidar que hoy las CCAA han regulado la materia urbanística. Exceptuando Ceuta y Melilla, deberemos atender a las normativas estatal (la LSRU 2015, las Leyes de procedimiento administrativo, de bases del régimen local, expropiaciones y legislación no urbanística, en cuanto sean normas "plenas" o mejor de competencia estatal exclusiva, o básicas) y autonómica (que, al margen de su competencia propia, desplazarán las normas estatales supletorias).

Finalmente, debe quedar una idea: la mayoría de las normas autonómicas se dictan después de la LS 2008 y antes de la LSRU 2015, por lo que su esquema se ajusta más a aquélla que a esta.

La Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo modifica el art. 202 LH exigiendo la georreferenciación de la porción de suelo ocupada por la edificación:

«Las nuevas plantaciones y la construcción de edificaciones o asentamiento de instalaciones, tanto fijas como removibles, de cualquier tipo, podrán inscribirse en el Registro por su descripción en los títulos referentes al inmueble, otorgados de acuerdo con la normativa aplicable para cada tipo de acto, en los que se describa la plantación, edificación, mejora o instalación. En todo caso, habrán de cumplirse todos los requisitos que hayan de ser objeto de calificación registral, según la legislación sectorial aplicable en cada caso.

La porción de suelo ocupada por cualquier edificación, instalación o plantación habrá de estar identificada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica.

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. En tal caso, cuando se trate de edificaciones en régimen

de propiedad horizontal, se hará constar en el folio real de cada elemento independiente su respectiva representación gráfica, tomada del proyecto incorporado al libro».

Desde 2015 se sucede el sistema de "regulación" mediante "Resoluciones conjuntas de la DG del Catastro y de la DG de Registros y del Notariado" (hoy DG de Seguridad Jurídica y Fe Pública) e, incluso, mediante Resolución-Circular de la DGRN.

Este sistema se plasma en:

La Resolución conjunta (DGRN y DGC) de 26 de octubre de 2015. Se ordena su publicación por 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.

La Resolución-circular de 3 de noviembre de 2015 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre la interpretación y aplicación de algunos extremos regulados en la reforma de la Ley Hipotecaria operada por la Ley 13/2015, de 24 de junio. Esta resolución-circular nunca se ha publicado en el BOE por lo que su aplicación al ciudadano genera serias dudas (además de las que genera cualquier Resolución o Circular por no ser normas)[156].

Curiosamente la Circular 03.03/2016, de 20 de mayo es de importancia en nuestra materia, pero ni se publica en el BOE ni es accesible en la web de Catastro.

La Resolución conjunta (DGSJFP y DGC) de 23 de septiembre de 2020. Se ordena su publicación por la Resolución de 7 de octubre de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban especificaciones técnicas complementarias para la representación gráfica de las fincas sobre la cartografía catastral y otros requisitos para el intercambio de información entre el Catastro y el Registro de la Propiedad.

La Resolución conjunta (DGSJFP y DGC) de 29 de marzo de 2021. Se ordena su publicación por la Resolución de 8 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 29 de marzo de 2021, conjunta de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban las normas técnicas para la incorporación de la representación gráfica de inmuebles en documentos notariales.

Y ya, recientemente, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular contiene el art. 98 que exige la manifestación sobre la situación medioambiental en las declaraciones de obra nueva al disponer:

> *"3. Las personas físicas o jurídicas propietarias de fincas están obligadas, con motivo de la transmisión de cualquier derecho real sobre los mismos, a declarar en el título en el que se formalice la transmisión si se ha realizado o no en la finca transmitida alguna actividad potencialmente contaminante del suelo. Dicha declaración será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad. Esta manifestación sobre actividades potencialmente contaminantes habrá de realizarse también por el propietario en las declaraciones de obra nueva por cualquier título. Este apartado será también de aplicación a las operaciones de aportación de*

[156] Consultable en https://www.catastro.hacienda.gob.es/documentos/normativa/res_031115.pdf

fincas y asignación de parcelas resultantes en las actuaciones de ejecución urbanística".

Como consecuencia de la evolución vista, la legislación aplicable depende de cada Comunidad podemos efectuar un cuadro sinóptico:

Legislación estatal aplicable en todas las CCAA:

a) LSRU 2015
b) Legislación estatal general (p.e. la Ley reguladora de Bases de Régimen Local)

Legislación propia de cada Comunidad Autónoma (que pueden seguir el modelo de la LS 1976 o no).

Legislación estatal supletoria aplicable solo en CCAA que no hayan dictado su propia legislación:

La parte vigente del TR LS 1976 (preceptos no derogados ni por las leyes ni por la STC o la CE)[157].

A medida que se dictan las disposiciones de las CCAA esta legislación estatal resulta "desplazada" (nótese que "desplazada" no es sinónimo de "derogada") por la normativa autonómica. [De resultas el Estado acaba solo pudiendo dictar normas "urbanísticas" para Ceuta y Melilla].

Como vimos, ni la ordenación del territorio ni el urbanismo son competencias que permiten excluir otros títulos competenciales del Estado. Por eso interesan las competencias que corresponden al Estado.

"Artículo 149

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

… 8.ª Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. … ordenación de los registros e instrumentos públicos, ...

… 13.ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

… 18.ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas … el procedimiento administrativo común … legislación sobre expropiación forzosa … y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

… 23.ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección".

Junto a estas competencias estatales en estos campos, que deberán ser respetados por la legislación de las CCAA. Por citar algunos ejemplos del mismo art. 149 CE:

"20.ª … puertos de interés general; aeropuertos de interés general; … 21.ª Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una

[157] Los Reales Decretos-Leyes 3/1980 y 16/198 que ya no son de interés.

Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; … 22.ª La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias".

Por tanto, desde la STC de 20 de marzo de 1997 habrá que estar a la legislación autonómica. Ni siquiera los intentos del legislador estatal por fijar una clasificación del suelo (p.e. en el RD Ley 5/1996), amparados en la STC de 11 de junio de 2001 por incluir esta actuación en la competencia para definir las condiciones básicas del ejercicio de la propiedad del suelo, se respetan por las CCAA que han dictado sus propias normas. Tras esta apretada exposición, no es de extrañar que autores del nivel Tomás Ramón Fernández afirman que la situación:

> *"puede producir una impresión de desaliento y generar la convicción de que ya no es posible una comprensión -y una explicación- global del sistema porque éste, como tal ha dejado de existir. Esta conclusión sería, no obstante, apresurada".*

A continuación, se afana en señalar qué es todavía común:

a) Las competencias estatales ya vistas que dejó a salvo la STC de 20 de marzo de 1997.
b) El TR de 1976, aplicable directamente en Ceuta y Melilla y vigente como derecho supletorio -según afirma-. Funcionaría todavía, dice, como un *ius commune*.
c) Los Reglamentos estatales que desarrollaron el TR de 1976 en cuanto no haya sido aprobados los reglamentos de desarrollo de las leyes autonómicas o por remisión[158].

[158] Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria. Disposición final séptima. Vigencia de normas Reglamentarias.
1. Sin perjuicio de la aplicabilidad directa o supletoria de los Reglamentos del Estado hasta ahora en vigor, según resulte del sistema de distribución competencial, se entiende que dichos Reglamentos conservan su vigencia y son de aplicación en todo lo que no se opongan a la presente ley y en tanto no se aprueben por el Gobierno el o los Reglamentos de desarrollo de ella.

5. RESUMEN Y TRASLACIÓN DE ESTA EVOLUCIÓN AL ÁMBITO NOTARIAL Y REGISTRAL

Tras la STC 61/1997, notarios y registradores pueden partir del marco competencial.

> *"El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 C.E. reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso.*
>
> *Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la C.E. es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido anteriormente expuesto".*

Sin extenderse más en el texto de la STC[159], interesa ahora dejar claro que corresponde a las CCAA la competencia exclusiva en la ordenación del territorio, urbanismo y

---

[159] De especial trascendencia son estos párrafos:
"Lo que los recurrentes impugnan del T.R.L.S. # no es, propiamente, su articulado, sino la calificación otorgada por la Disposición final única de la Ley a los diversos preceptos de la misma, esto es, el tipo de título competencial (básico) y el régimen de aplicabilidad (plena y supletoria).
a) Por lo que hace, en primer lugar, a la calificación como normas «de carácter básico», debe advertirse que, aunque el legislador ha incluido en esta categoría al art. 149.1.1. C.E. como ya se ha puesto de manifiesto en el fundamento 7. de esta Sentencia, esta competencia tiene rasgos específicos que la hacen diferente de las competencias básicas que corresponden al Estado. Tampoco las competencias ex art. 149.1.8. C.E. (salvo las relativas a las bases de las obligaciones contractuales) tienen en rigor carácter básico, sino exclusivo. Por lo demás, el Gobierno de la Nación viene obligado a calificar las normas que a su parecer tengan carácter básico por exigencia de la seguridad jurídica «y con mayor razón cuando haya de regular por Decreto Legislativo una determinada materia sobre la que el Estado tiene competencia para aprobar las normas básicas» (SSTC 179/1992, fundamento jurídico 2.; 385/1993, fundamento jurídico 3.), como es el presente caso, sin que, a este propósito, necesite el Gobierno una habilitación expresa para tal calificación que es, por tanto, posible en cualquiera de las modalidades legiferantes contenidas en el art. 82 C.E. (STC 385/1993, fundamento jurídico 3.). Cosa distinta será que todos los preceptos calificados como básicos por el legislador tengan efectivamente este carácter.
b) En cuanto a las normas «de aplicación plena», es evidente que esta categoría no tiene correspondencia en el texto constitucional, a diferencia de lo que sucede con la legislación básica y la referencia a la supletoriedad del Derecho estatal (149.3 C.E.). Por lo que conviene recordar que si al usar de sus facultades legislativas sobre materias de su competencia tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad (STC 214/1988, fundamento jurídico 5), no es menos

cierto que el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía sin una expresa previsión constitucional o estatutaria (STC 197/1996, fundamento jurídico 21, con cita de las SSTC 76/1983 y 29/1986), que no ha sido formulada en la materia de urbanismo.

Por ello, habrá de estarse, sin fijar cuál sea el sentido y alcance que el legislador ha querido atribuir a las «normas de aplicación plena», a lo establecido en el orden constitucional de competencias. Y, de este modo, hemos de considerar en cada caso las competencias exclusivas invocadas por el propio T.R.L.S. # (las reglas 8. y 18.del art. 149.1 C.E.) para determinar, primero, si el precepto de que se trate encuentra o no cobertura en los citados títulos y, segundo, caso de haber sido cuestionado por los recurrentes, si ello impide o cierra toda posibilidad de desarrollo legislativo autonómico en esa materia, en correspondencia con el carácter exclusivo de la competencia estatal, que habilita un mayor grado de desarrollo o intensidad normativa que el que autorizaría una competencia para dictar normas básicas.

c) Respecto de la calificación de «aplicación supletoria» a la que se refiere la Disposición final única, apartado tercero, debe comenzarse por recordar que, como afirmamos en la STC 147/1991, es preciso «reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinar a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el Derecho supletorio y no desde éste, es decir, como función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito, para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de todo título competencial que justifique dicha reglamentación» (fundamento jurídico 7.).

Ello condujo al Tribunal en aquella Sentencia a «considerar viciadas de incompetencia y, por ello, nulas las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad» (cfr. STC 147/1991, fundamento jurídico 7.).

En esta misma línea, en la STC 118/1996, el Tribunal declaró que: «Si para dictar cualesquier normas (sic) *precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es, esa conclusión ha de mantenerse en todo caso. Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuye y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dárselo, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias» (fundamento jurídico 6.).*

En consecuencia, la «supletoriedad del Derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico, mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes» (fundamento jurídico 6.). Por consiguiente, «la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho» (fundamento jurídico 8.).

Así las cosas, dado que a partir de los arts. 148 y 149 C.E., todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo, es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, sin que por otra parte el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3, in fine, C.E.

La calificación como normas supletorias, pues, en coherencia con cuanto se ha dicho, es contraria al art. 149.3 C.E., in fine, y al orden constitucional de competencias. En consecuencia, han de ser declarados inconstitucionales tanto el apartado 3. de la Disposición final única como los preceptos así calificados, esto es, todos aquellos que, de conformidad con lo que establece la indicada Disposición, no tienen carácter de norma básica ni de aplicación plena.

Es de apreciar, en fin, que la imposibilidad de dictar normas supletorias con tal exclusivo propósito allí donde el Estado carece de competencias sobre la materia, como en el caso del

vivienda; corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales (149.1.8º), la legislación sobre expropiación forzosa (149.1.18º) o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común y el régimen de valoraciones del suelo.

---

urbanismo, trae también como consecuencia que la refundición de textos legales no sea la técnica legislativa más adecuada en manos del legislador estatal, puesto que, a menos que tal refundición se circunscriba a aquellos textos legales o normas sobre las que el Estado sí ostente algún título, incurriría en vicio de incompetencia. En el caso del T.R.L.S. #, además, se ha perseguido llevar a cabo la refundición de textos legales anteriores a la Constitución -con una pretensión evidentemente codificadora merced a un entendimiento de la supletoriedad como título atributivo-, siendo así que tras su promulgación, la materia ha sido atribuida sustancialmente a las Comunidades Autónomas. Como es obvio, la delegación legislativa debe ser igualmente respetuosa con el orden constitucional de competencias.

d) La declaración de inconstitucionalidad del apartado tercero de la Disposición final única, así como de las propias disposiciones por ella concernidas, en aplicación de nuestra doctrina sobre la cláusula de supletoriedad, debe conducir a la declaración de la inconstitucionalidad por consecuencia (art. 39.1 LOTC) del apartado primero de la Disposición derogatoria única.

Si, como hemos señalado, la cláusula de supletoriedad no es una fuente atributiva, en positivo, de competencias estatales, ni aun con carácter supletorio, tampoco puede serlo en negativo; es decir, tampoco puede ser un título que le permita al Estado derogar el que era su propio Derecho, en este caso sobre urbanismo, pero que ya ha dejado de serlo o, más exactamente, que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aun con eficacia supletoria) o para derogarlo. De otro modo, si el legislador estatal suprimiese, mediante su derogación, el derecho sobre una materia cuya competencia ya no es suya, sino de las Comunidades Autónomas, vendría a quebrantar una de las finalidades básicas de la cláusula de supletoriedad, cual es la de que, con la constitución de los órganos de poder de las Comunidades Autónomas, y su correspondiente asunción de competencias normativas, no se origine un vacío parcial del ordenamiento, permitiendo y prescribiendo, con este propósito, la aplicación supletoria, potencialmente indefinida, del ordenamiento estatal.

En el caso que nos ocupa, como se ha declarado, el T.R.L.S. # ha alterado el sentido propio de la cláusula de supletoriedad, habiendo venido a efectuarlo mediante dos operaciones, que sin embargo van inescindiblemente unidas: De una parte, alterando la legislación urbanística previa a la constitución de los órganos de poder de las Comunidades Autónomas, aun cuando fuera con eficacia supletoria, sobre la que ya carecía de competencia; de otra parte, derogando, no sólo de forma tácita sino también de forma expresa (Disposición derogatoria única, apartado primero, T.R.L.S. #), dicha legislación urbanística previa. La consecuencia de todo ello, a nuestros efectos, no es sino la de que, una vez declarada la ilegitimidad de la legislación supletoria sobre urbanismo llevada a cabo por el Estado con apoyo en una comprensión errada de la supletoriedad, debamos, al mismo tiempo, declarar nula y sin efecto la simultánea derogación expresa de la legislación urbanística previa a la constitución de los órganos de poder de todas las Comunidades Autónomas llevada a cabo por el legislador estatal. De no hacerlo así, es decir, si nos limitásemos a la declaración de nulidad del citado apartado tercero de la Disposición final única, vendríamos a ocasionar, por obra de nuestra propia Sentencia, un resultado contrario al señalado sentido de la cláusula de supletoriedad establecida en el inciso tercero del art. 149.3 C.E.

De acuerdo, por tanto, con lo anterior, procede declarar la inconstitucionalidad por consecuencia del apartado primero de la Disposición derogatoria única, con la sola excepción del inciso final «y la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo», en la medida en que dichas disposiciones no se extiendan a materias sobre las que el Estado no ostente competencias, y sin perjuicio del efecto derogatorio tácito que puedan desplegar las disposiciones del T.R.L.S. # dictadas por el Estado en el marco de sus competencias".

Y, en general (usando como mero ejemplo el fallo de la sentencia en relación al art. 296[160]) *"La conclusión, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.8º C.E. se impone por sí sola, puesto que es al Estado al que compete establecer qué actos son inscribibles en el Registro de la Propiedad y sujetar su inscripción … al previo cumplimiento de ciertos requisitos, razón por la cual ha de declararse conforme con el bloque de la constitucionalidad el precepto impugnado"*.

La traslación de esta doctrina a nuestro ámbito de estudio se produce con las resoluciones de la DGRN. En concreto la resolución de 17 de enero 2012 (recogiendo la doctrina de las de 22/4/2005 y 4/5/2011) dice:

> *"corresponde a las Comunidades Autónomas (en este caso, a la de Andalucía) 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, o la necesidad de determinación por parte de la legislación autonómica del plazo de prescripción de la posible infracción urbanística o, en su caso, su imprescriptibilidad (cfr. Resoluciones de 22 de abril de 2005 y 4 de mayo de 2011)"*.

El esquema parecía claro:

a) La decisión sobre si se precisa o no licencia, así como el plazo de prescripción de las acciones urbanísticas que determinan la demolición de obras ilegales, es autonómica.
b) La decisión sobre si, supuesto que se exija por la legislación autonómica la licencia, debe acreditarse a efectos de conseguir la inscripción, es estatal.

La DG mantiene esta línea que llega a la Resolución de 28 de enero de 2021[161] y a nuestros días al *"afirmar la competencia de las normas estatales en materia de*

---

[160] Este artículo se refería a las zonas sujetas a tanteo y retracto, disponiendo: *"No podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad las transmisiones efectuadas sobre los inmuebles incluidos en las expresadas delimitaciones, si no aparece acreditada la realización de las notificaciones contempladas en los artículos precedentes".*

[161] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-2095
Como también ha tenido ocasión de afirmar la Dirección General de los Registros y del Notariado, en las Resoluciones de 29 de octubre (2.ª) y 3 de diciembre (1.ª) de 2012 y 15 de abril de 2013 (2.ª), procede, en primer lugar, afirmar la competencia de las normas estatales en materia de determinación de los requisitos necesarios para la documentación pública e inscripción registral de las declaraciones de obras nuevas y de obras antiguas, sin perjuicio de la remisión a autorizaciones o licencias que establezca la normativa autonómica o a la prescripción, o no, de la infracción urbanística según dicha normativa, ya que, si bien, con carácter general, la Sentencia del Tribunal Constitucional número 61/1997, de 20 de marzo, anuló buena parte del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, fundándose en que se habían invadido las competencias que, en materia de urbanismo, se hallan transferidas a las Comunidades Autónomas, esta misma Sentencia dejaba a salvo aquellos preceptos que, por regular materias que son competencia exclusiva del Estado, eran perfectamente conformes con la Constitución Española.

determinación de los requisitos necesarios para la documentación pública e inscripción registral de las declaraciones de obras nuevas y de obras antiguas, sin perjuicio de la remisión a autorizaciones o licencias que establezca la normativa autonómica o a la prescripción, o no, de la infracción urbanística según dicha normativa". Dejemos aquí esta afirmación porque en otras resoluciones más recientes la cuestión no quedará tan clara pues la DG acabará derivando de una Ley estatal (art. 28.4 o 26 LS) la exigencia de licencia, no de la autonómica.

Por tanto, existe una derivada notarial y registral que será objeto de un estudio más detallado en los siguientes apartados. Por un lado, la competencia estatal en materia de *"ordenación de los registros e instrumentos públicos"* podría dar una pauta de conducta; parecería que los notarios solo deberían reflejar en sus documentos aquellos requisitos que el Estado imponga para su acceso al Registro. Por otro lado, es evidente que la finalidad del instrumento público notarial trasciende al problema de su publicidad registral que ni siquiera es obligatoria (y desde luego no es constitutiva). El notario se ve obligado a aplicar la legislación autonómica y atender a las licencias de competencia municipal. Los ciudadanos pueden acudir a cualquier notario de cualquier población para declarar una obra nueva ubicada en una Comunidad con normativa diferente. La necesidad de los notarios de estar al día de las diecisiete regulaciones autonómicas (y de las normas aplicables en las dos Ciudades autónomas) es innegable y convierte la redacción de escrituras relacionadas con el urbanismo en una tarea de titanes. La evolución legislativa, además, ha convertido la declaración de obra nueva en una escritura compleja en que debe atenderse a una pluralidad normativa.

Resumiendo: el esquema anterior parecía claro; la DG afirma que las competencias de las CCAA (que son las que determinan si un acto precisa o no licencia) no alcanzan a señalar los requisitos para la documentación pública de la escritura de declaración de obra nueva ni para su inscripción registral por ser de competencia estatal. Por tanto, la legislación estatal lo que debería decir es, bajo el supuesto de que la norma autonómica exija licencia, si su incorporación al documento público notarial es preceptiva o no para la inscribibilidad del mismo.

La doctrina parecía pacífica. A veces, las apariencias engañan.

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 (en este caso, a la valenciana) determinar qué clase de actos de naturaleza urbanística están sometidos al requisito de la obtención de la licencia previa, las limitaciones que éstas pueden imponer y las sanciones administrativas que debe conllevar la realización de tales actos sin la oportuna licencia o sin respetar los límites por éstas impuestos, así como la fijación de los plazos de prescripción de las acciones de disciplina urbanística o su imprescriptibilidad. Sin embargo, corresponde al Estado fijar en qué casos debe acreditarse el otorgamiento de la oportuna licencia (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 (cfr. Resoluciones de 22 de abril de 2005, 4 de mayo de 2011 y 8 de mayo de 2012).

Según se establece en la disposición final segunda del Real Decreto Legislativo 7/2015, el artículo 28 tiene el carácter de disposición establecida en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal; y más específicamente, puede decirse que dicho precepto se dicta en atención a la competencia exclusiva del Estado sobre la ordenación de los Registros (artículo 149.1.8.ª de la Constitución Española), siendo doctrina constitucional que en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.8.ª de la Constitución Española es al Estado al que compete, en materia urbanística, establecer qué actos son inscribibles en el Registro de la Propiedad y sujetar su inscripción al previo cumplimiento de ciertos requisitos (Sentencia del Tribunal Constitucional número 61/1997, de 20 de marzo)".

Y engañan porque la DG acabará diciendo que el Estado sí puede imponer no solo la intervención administrativa, sino también la concreta técnica de exigencia de licencia en algún supuesto (diga lo que diga la norma autonómica); que puede rechazarse la declaración responsable en ciertos casos, aunque la norma autonómica la ampare; y que puede rechazarse el silencio positivo, por mucho que la norma autonómica lo admita.

La DG acabará pasando de una posición digamos “neutral” en la distribución de competencias, a una posición en que decide si la norma autonómica se acomoda o no a la estatal, decisión cuya competencia más parece propia de los Tribunales y, a nuestro juicio, sin mantener un criterio uniforme en todos los casos.

6. ALGUNOS EJEMPLOS DE LAS FRICCIONES EN SEDE NOTARIAL Y REGISTRAL DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS POR RAZÓN DE LA MATERIA ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA

Acabábamos el punto anterior afirmando que, aunque la doctrina parecía pacífica, tal visión pacífica quizá sea un espejismo. En cuanto descendemos a las materias concretas, surgen disfunciones. En concreto,

1) la exigencia o no de la georreferenciación en la obra en construcción a raíz de la regulación andaluza;
2) el silencio positivo en la segregación en Andalucía;
3) el silencio positivo en Canarias;
4) la prescripción en la Comunidad Valenciana;
5) la declaración responsable en ciertas obras en Madrid;
6) las parcelaciones en Cataluña según la DGDEJ;
7) las urbanizaciones en Lliça d'Amunt;
8) la sustitución de la licencia por la autorización en la Orden ECM/599/2025.

En los próximos apartados no pretendemos resolver las cuestiones. Para resolverlos necesitaremos las herramientas que estudiaremos al analizar los requisitos de las escrituras de obra nueva en los trabajos complementarios. Solo se trata de destacar la conflictividad que el sistema de distribución de competencias genera en algunas materias[162] (no en todas, por ejemplo, no abordamos ahora el cambio de criterio con los cambios de uso de edificaciones ya construidas).

6.1. LA EXIGENCIA O NO DE LA GEORREFERENCIACIÓN EN LA OBRA EN CONSTRUCCIÓN A RAÍZ DE LA REGULACIÓN ANDALUZA

En este ejemplo, revisaremos si ese esquema se compagina bien con la normativa autonómica en relación con la exigencia de georreferenciar el edificio impuesto por ley estatal.

La legislación estatal, en su art. 202 LH, dice que *"La porción de suelo ocupada por cualquier edificación, instalación o plantación habrá de estar identificada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica"*, exigencia que la DG entendió predicable solo de la declaración de obra terminada, pues se trata de un dato fáctico que solo puede conocerse cuando la construcción está concluida.

Sin embargo, en Andalucía (por razones que quizá exceden de nuestro estudio y afectan más a las influencias sobre el legislador) se dicta la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía cuya D.A. novena se aparta de la legislación estatal y afirma que *"las coordenadas de la superficie ocupada por la edificación o instalación"* deben exigirse incluso en la obra en construcción.

[162] Existen muchas más materias conflictivas, como puede serlo el cambio de uso, pero no podemos agotar la materia y solo se trata de indicar algunos conflictos.

La doctrina enseguida denunció la probable inconstitucionalidad de la norma andaluza[163].

La cuestión no tardó de suscitarse en la realidad. La Resolución DGSJFP de 2 de junio de 2023[164] da una solución que dista de proporcionar claridad. Se plantea literalmente:

> *"… si el cambio legislativo operado por la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, debe modificar el criterio de esta Dirección General respecto a la no aplicación del requisito de la constancia registral las coordenadas de la superficie de la finca ocupada por la edificación a la inscripción de las obras nuevas en construcción, precisamente, por el hecho de que al no estar terminadas no pueden precisarse las mismas. …*
>
> *3. Respecto a la primera cuestión, debemos partir de la regulación de la legislación hipotecaria, que permite la inscripción de la declaración de obra nueva en construcción en el artículo 28.1 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, cuando dispone: «1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo». La legislación sustantiva en esta materia se completa con la legislación autonómica, que puede desarrollar las disposiciones básicas del citado texto refundido. La disposición adicional novena de la Ley 7/2021 dispone: «1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, además de los requisitos establecidos por otras leyes y de conformidad con la legislación básica estatal, se exigirá y testimoniará: (…) c) Las coordenadas de la superficie ocupada por la edificación o instalación (…) 3. Para las inscripciones de declaración de obra nueva, los Registros de la Propiedad exigirán la observancia de lo dispuesto en los apartados precedentes».*
>
> *Posteriormente, en cumplimiento del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas de 10 de agosto de 2022 se resolvieron los posibles problemas de constitucionalidad de algunos preceptos de la citada ley, entre los que se encontraba dicha disposición adicional novena, a cuyo efecto se dictó el Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre.*
>
> *Como se dice en la Exposición de Motivos del citado Decreto-Ley 11/2022, de 29 de noviembre: «Los compromisos de la Comunidad Autónoma se concretan en una interpretación y aplicación de los preceptos cuestionados conforme a la legislación estatal que resulta afectada, lo que se completa, respecto a concretos artículos de la ley, con el compromiso de promover una iniciativa legislativa y de incorporar los criterios interpretativos en su desarrollo reglamentario».*

[163] Citemos doctrina registral, para que se vea que no es opinión solo notarial: basta leer a Oliva Izquierdo. Por el contrario, como un verso suelto, Joaquín Delgado Ramos, afirmaba que *"la ley estatal y la andaluza están en perfecta sintonía. la doctrina dg es incongruente y contraria a la ley"*. Vid. https://regispro.es/las-coordenadas-utm-de-la-edificacion-exigibles-incluso-en-obras-en-construccion/#4-comentario-jdr-la-ley-estatal-y-la-andaluza-estan-en-perfecta-sintonia-la-doctrina-dg-es-incongruente-y-contraria-a-la-ley

[164] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-15166

A estos efectos, se introduce una disposición adicional décima de la Ley 7/2021, en cuyo número 2 se dispone: «Lo dispuesto en los artículos 10.4, 10.6, 14.3 y en la disposición adicional novena de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, así como en las disposiciones correspondientes de su desarrollo reglamentario, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 62 del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, y en las normas estatales de aplicación a los instrumentos y registros públicos y de ámbito procesal que resulten de aplicación en cada caso».

Por tanto, a diferencia de otros preceptos de la ley 7/2021 que fueron expresamente modificados por dicho Decreto-ley 11/2022, la disposición adicional novena, aun conteniendo requisitos relativos a los instrumentos públicos y a la inscripción en el Registro de la Propiedad, no se ha derogado ni modificado en ningún aspecto; remitiéndose la citada disposición a la legislación estatal, en cumplimiento del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La referencia a la legislación estatal debe entenderse hecha al artículo 202 de la Ley Hipotecaria, que impone un nuevo requisito registral a la inscripción de una declaración de obra nueva al disponer: «La porción de suelo ocupada por cualquier edificación, instalación o plantación habrá de estar identificada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica». La misma no distingue entre obra nueva terminada y en construcción.

4. Ciertamente, la innovación legislativa introducida por la disposición final novena de la Ley 7/2021, se aparta del criterio interpretativo de esta Dirección General, que ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto a la aplicación de este requisito a las obras nuevas en construcción, declarando, ya desde la Resolución de 19 de abril de 2016 reiterada por otras posteriores, como la de 16 de mayo de 2019, que la exigencia de coordenadas georreferenciadas solo cabe en los casos de que la obra esté terminada, pues solo en ese momento podrá precisarse cuál es la superficie de suelo que ocupa. En la de 7 de septiembre de 2017 justificaba esa no exigencia, declarando: «Tal y como señala el artículo 202 de la Ley Hipotecaria, antes transcrito, las coordenadas se refieren a la superficie ocupada por la edificación lo que debe entenderse en el sentido de que tiene que estar realmente ocupada, no meramente proyectada su ocupación. De otro modo, si la edificación no llegase a ejecutarse o se modificase a su terminación, el Registro publicaría una información errónea».

Por tanto, concluye este Centro Directivo, la obligada georreferenciación de la superficie ocupada por cualquier edificación, dado que se trata de una exigencia legal referida a la concordancia del Registro con la realidad física extrarregistral de la finca (cfr. artículo 198 de la Ley Hipotecaria), sólo será exigible en los casos en que la edificación se encuentre finalizada, momento en el que podrán determinarse efectivamente las coordenadas de la porción ocupada por la misma en dicha realidad extrarregistral.

5. Ciertamente, todas estas Resoluciones son previas a la modificación legal operada por la disposición adicional novena de la Ley 7/2021, que exige la constancia de las coordenadas de la superficie de la finca ocupada por la edificación, no solo en el otorgamiento de escrituras de declaración de obra nueva en construcción, que los registradores harán constar en el asiento que se practique, sino

también en un momento anterior, cual es el de la solicitud de la licencia de obras, puesto que el artículo 140 de la citada ley establece el requisito de incorporar las coordenadas de la superficie a ocupar por las edificaciones en las solicitudes y resoluciones de concesión de licencia, al disponer en su número 3, párrafo segundo: «Asimismo, en toda solicitud de licencia y en la resolución de su concesión deberá constar debidamente georreferenciada la actuación de que se trate, expresando, en su caso, las coordenadas UTM de la superficie a ocupar por las edificaciones o del perímetro de cada una de las fincas resultantes de la actuación pretendida».

Por tanto, se incorpora, como requisito de la licencia, la georreferenciación de la actuación pretendida, que es la que ha de ser objeto de autorización, por lo que la licencia también declara la conformidad de la georreferenciación con las determinaciones del planeamiento urbanístico.

Así, la disposición adicional novena dispone en su número 1: «Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, además de los requisitos establecidos por otras leyes y de conformidad con la legislación básica estatal, se exigirá y testimoniará: a) La licencia correspondiente, acto que acredite el control previo municipal o alternativamente, si se trata de obras que conforme a esta Ley estén sólo sujetas a declaración responsable, acreditación de que se ha presentado tal declaración. b) Certificación expedida por técnico competente que acredite el ajuste de la descripción de la obra al proyecto objeto de la licencia o a lo manifestado en la declaración responsable. c) Las coordenadas de la superficie ocupada por la edificación o instalación». Y en su número 3 dispone: «Para las inscripciones de declaración de obra nueva, los Registros de la Propiedad exigirán la observancia de lo dispuesto en los apartados precedentes».

6. Debe determinarse, por tanto, si el cambio legislativo operado en la legislación andaluza puede provocar un cambio en la interpretación, que del artículo 202 de la Ley Hipotecaria hacía este Centro Directivo respecto de su aplicación a la inscripción de las obras nuevas en construcción.

Analizados estos preceptos, debe concluirse que el cambio legislativo es de tal envergadura, que debe determinar el cambio de interpretación de la doctrina de este Centro Directivo respecto a la exigencia de la constancia de las coordenadas de la finca ocupadas por la edificación a las obras nuevas en construcción, al menos en las que se produzcan dentro del ámbito de aplicación de la Ley 7/2021 de Andalucía.

Es decir, incorporando el artículo 140 como contenido necesario de la resolución de la licencia el de las coordenadas de la superficie de la finca ocupada por la edificación, para las cuales se concede la autorización y ordenando la disposición adicional novena la incorporación a la escritura de la misma licencia, haciendo referencia expresa a las coordenadas de la finca ocupada por la edificación, no se está vulnerando el artículo 28 citado, pues se está desarrollando la legislación básica del Estado, ni tampoco la exigencia del artículo 202 de la Ley Hipotecaria, que exige que la constancia en la inscripción de las coordenadas de la finca ocupada por la edificación, sin diferenciar entre obras nuevas terminadas o en construcción.

7. Ciertamente, como dice el notario recurrente, la legislación autonómica pudiera haberse extralimitado en sus competencias, al exigir la constancia de la

identificación de las coordenadas de la superficie de la finca ocupada por la edificación en la escritura y en la inscripción, pues la determinación de los requisitos que debe contener la inscripción son competencia exclusiva del Estado.

Pero, no es menos cierto, que sí es competencia de la Comunidad Autónoma determinar el contenido que debe tener la resolución administrativa por la que se concede la licencia.

El artículo 140 citado exige la identificación de las coordenadas de la superficie de la finca ocupada por la edificación, las cuales deberán formar parte de la solicitud de licencia. El notario podrá expresar en la escritura dichas coordenadas sin dificultad, pues debe protocolizar la resolución administrativa que contiene la licencia de obras, a partir del 23 de diciembre de 2021, fecha de entrada en vigor de la Ley 7/2021.

8. En conclusión, respecto esta primera cuestión, el cambio legislativo operado en Andalucía por la Ley 7/2021 debe provocar un cambio de criterio de esta Dirección General determinando que para la inscripción de las declaraciones de obras nuevas en construcción, que entren en el ámbito de aplicación de la Ley 7/2021, a partir de su entrada en vigor, debe exigirse la constancia de la identificación de las coordenadas de la superficie de la finca ocupada por la edificación, que el notario podrá tomar de la resolución administrativa de concesión de la licencia y expresarlas en la escritura".

Sinteticemos:

a) Hasta esta Resolución, la DG había afirmado que no era necesario georreferenciar las obras declaradas en construcción.
b) Andalucía dicta una norma de dudosa constitucionalidad exigiendo que las escrituras e inscripciones de obras en construcción contengan las georreferencias.
c) Existe un acuerdo entre Gobiernos, fruto del cual Andalucía modifica sus normas, pero el precepto concreto no se modifica. De ahí no deduce que la norma sea constitucional; en realidad, no se deduce nada sobre la constitucionalidad (*de facto*, esta no depende de acuerdos de Gobiernos).
d) La DG dice que *"el cambio legislativo es de tal envergadura, que debe determinar el cambio de interpretación".* Cambio que de inmediato acota solo a Andalucía.
e) Reconoce que podría tener razón el notario recurrente en entender que existe una extralimitación de la Comunidad Autónoma.
f) Pero sí es competencia de la Comunidad señalar los requisitos de la licencia (nadie lo había discutido).
g) La DG solo argumenta que al notario le resulta fácil copiar esas georreferencias de la licencia e incluirlas en la escritura. Tampoco es el objeto del debate.

Como es fácil deducir, la doctrina registral había entendido, como apuntamos, que la DG consideraría que el precepto de la norma andaluza era inconstitucional y lo orillaría. En la resolución vista, la DG opta por aplicarla, pero (si se nos permite la expresión) falseando el debate. Con un mínimo juicio crítico se aprecia que nos han hurtado el debate: el debate no es si Andalucía puede imponer la exigencia de georreferenciación en hipótesis de una obra a realizar para conceder una licencia de obra; la cuestión no es si, supuesto que consten en la licencia, será fácil o no que el notario copie las georreferencias. La cuestión es si el notario está obligado en la declaración de obra nueva en construcción a incluir las georreferencias "proyectadas" del edificio y si el registrador está obligado a transcribirlas. Con toda la doctrina anterior, con las resoluciones

anteriores y con las sentencias constitucionales, la respuesta debería ser negativa. Andalucía no podía exigir como requisito de la escritura ni de la inscripción tal constancia de la georreferenciación (aunque la exigiera para dar la licencia). Sencillamente, hasta ese "cambio de criterio" la norma no se ajustaba al canon de reparto de competencias constitucional (materia que no compete solo a los Gobiernos que designan una comisión bilateral).

Hoy, la respuesta es la contraria a la previsible antes de 23 de junio de 2023. Es decir, en esta materia, la DG ha admitido que Andalucía pueda regular los requisitos de la escritura y de su inscripción. Con esta Resolución, la legislación autonómica sí podría imponer requisitos para las escrituras y su inscripción.

La cuestión no era en absoluto pacífica (ni lo era ni lo es). Sobre la materia podemos sintetizar tres posiciones registrales. Oliva (*op. cit.*) esperaba que la norma andaluza fuese considerada inconstitucional. Delgado Ramos consideró que la norma era perfectamente correcta, debía aplicarse e incluso parecía abogar por su extensión. Finalmente, Juan Francisco Rico Ruiz[165] no dudaba que la exigencia no se acomoda a la distribución competencial.

6.2. EL SILENCIO POSITIVO EN LA SEGREGACIÓN EN ANDALUCÍA.

Analizado el primer supuesto, varios de los supuestos siguientes se centran en el problema de la interpretación del silencio negativo. En el análisis de los requisitos atenderemos al valor de este silencio. Se trata ahora solo de analizar si en este segundo supuesto la DG también admite -como en el caso anterior- la regulación autonómica. En concreto, si admite o no el silencio positivo en relación con la segregación en Andalucía.

La norma estatal (aplicable, según la fecha de presentación, en cuanto a este aspecto remitimos a la discusión sobre la retroactividad de las normas) sería el art. 26 LS 2015 que exige que las fincas resultantes de la segregación reúnan las características de la legislación aplicable y que los notarios incorporen el documento administrativo que autoriza la segregación.

Sin embargo, en Andalucía la legislación autonómica parece admitir la segregación por licencia positivo.

Con motivo de una segregación de fincas en Andalucía, la resolución de la DGSJFP de 23 de mayo de 2023[166] se pronuncia en forma contraria a la legislación autonómica, solución que quizá sorprenda vista la flexibilidad de la resolución de 23 de junio de 2023 porque, a fin de cuentas, se trata de la misma Ley 7/2021 de Andalucía.

El art, 140.2 de dicha norma dispone que:

> *"Artículo 140. Competencia y procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas.*

[165] Ruiz-Rico, J. F. (2022, 18 de marzo). *Notas sobre la exigencia de georreferenciación de las obres en construcción en la comunidad autónoma andaluza*. Regispro.es. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://regispro.es/juan-fco-ruiz-rico/

[166] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-14628

1. Las licencias son actos reglados de competencia exclusiva municipal. La competencia para otorgar las licencias urbanísticas corresponde al órgano municipal que determine la normativa de aplicación en materia de régimen local.

2. La Administración estará obligada a dictar resolución expresa en el procedimiento de otorgamiento de licencias, que será notificada en el plazo máximo de tres meses desde que se presente la documentación completa en el registro electrónico municipal. El transcurso del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima a los interesados para entenderla estimada, salvo los supuestos previstos en la legislación estatal. No obstante, en ningún caso podrán adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos contrarios a la normativa territorial o urbanística".

El notario realiza una segregación en suelo urbano consolidado con ordenanza de edificación en vigor y considera concedida la licencia de segregación por silencio positivo. El registrador exige la licencia y considera inadmisible el silencio positivo.

Nos centramos en el punto clave, la argumentación del recurrente basada en la STC 143/2017, de 14 de diciembre.

"La base de la solicitud se centra, en primer lugar, en la sentencia del Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre del Tribunal Constitucional, que analiza el recurso Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Dicha sentencia resuelve la dualidad entre la regulación del silencio en la normativa estatal sobre el suelo y la legislación urbanística.

En su fundamento jurídico 23, aborda dos cuestiones básicas, la primera la relativa a la prohibición de adquirir facultades urbanísticas contra ley, y, en segundo lugar, las competencias del Estado para establecer un silencio desestimatorio respecto a determinadas actuaciones urbanísticas.

Con respecto a las segregaciones, parcelaciones y otros actos de división cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación, recoge que la regulación del silencio corresponde de forma exclusiva a las Comunidades Autónomas, sin que tenga el Estado título habilitante alguno.

En concreto recoge lo siguiente:

A la vista de las anteriores precisiones, se puede ahora abordar de forma sistemática el análisis de los supuestos previstos en el artículo 9.8 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008.

El apartado a) contempla, a su vez, dos supuestos: por una parte, los movimientos de tierra y explanaciones que sean independientes de proyectos urbanización, edificación o construcción -en cuyo caso seguirán el régimen previsto para estos-; y, por otra parte, la parcelación, segregación u otros actos de división de fincas no incluidas en un proyecto de reparcelación.

La regulación del silencio negativo no será inconstitucional en el caso de los movimientos de tierra y explanaciones al amparo de la competencia básica del Estado en materia de medio ambiente, dada la necesidad de preservar los valores propios del medio rural. Por el contrario, la exigencia de silencio negativo en lo

relativo a la división de fincas, cuya finalidad no es otra que comprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas para su división, ya sea en suelo rural o urbanizado cuando no hay necesidad de equidistribución, vulnera las competencias autonómicas. Al carecer el Estado de título competencial, este inciso del apartado a) es inconstitucional. Lo propio sucede con el artículo 11.4 a) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que lo reproduce.

Por lo tanto, el Estado no puede intervenir en este aspecto, siendo competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, lo que a continuación se analizará conforme a la normativa andaluza".

El recurrente argumenta conforme a la doctrina constitucional. ¿Qué hace la DG?

La DG resuelve rechazando la admisibilidad del silencio positivo (prescindamos del problema de derecho transitorio porque el anterior art. 172 decía más o menos lo mismo, salvo el inciso *"salvo los supuestos previstos en la legislación estatal"*):

"2. La posibilidad de entender acreditada, a efectos registrales, la licencia de segregación por silencio positivo, en el marco de la legislación urbanística de Andalucía, es una cuestión ya resuelta por este Centro Directivo en la reciente Resolución de 12 de enero de 2023.

Desde un punto de vista sustantivo, la disposición transitoria primera, apartado c), de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, en su regla primera establece que «los procedimientos que, al momento de entrada en vigor de la presente Ley, estuvieran ya iniciados, se tramitarán y resolverán con arreglo a la legislación en vigor en el momento de su iniciación».

Dado que la solicitud de licencia en el presente caso se produce en 2018 puede considerarse aplicable el régimen de la anterior Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

Esta norma, en su artículo 172, señalaba, al regular el procedimiento de concesión de licencias urbanísticas, que «la resolución expresa deberá notificarse en el plazo máximo de tres meses. Transcurrido este plazo podrá entenderse, en los términos prescritos por la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, otorgada la licencia interesada» –cfr. regla quinta–.

La vigente Ley 7/2021, por su parte, viene a establecer una regulación similar, pero haciendo expresa referencia a la normativa estatal de aplicación básica; así, el artículo 140, en su apartado segundo, prevé: «La Administración estará obligada a dictar resolución expresa en el procedimiento de otorgamiento de licencias, que será notificada en el plazo máximo de tres meses desde que se presente la documentación completa en el registro electrónico municipal. El transcurso del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima a los interesados para entenderla estimada, salvo los supuestos previstos en la legislación estatal. No obstante, en ningún caso podrán adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos contrarios a la normativa territorial o urbanística».

Por su parte, la normativa básica estatal contenida en el artículo 11 del Real Decreto Legislativo 7/2015 señala: «3. Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial

o urbanística. 4. Con independencia de lo establecido en el apartado anterior, serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen: a) Movimientos de tierras, explanaciones, [parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación][167] (…)».

Como bien recuerda el recurrente, el inciso destacado[168] fue anulado por la Sentencia número 143/2017, 14 de diciembre, del pleno del Tribunal Constitucional, recordando que «al estar atribuida la competencia legislativa sobre el urbanismo a las Comunidades Autónomas, a éstas incumbe también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas generales o comunes del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias. Regla común del silencio administrativo que en el sector de la ordenación del territorio y urbanismo se establece en el ya citado artículo 9.7 del texto refundido de la Ley de suelo 2008. En conclusión, la regla especial prevista en el apartado octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 no encontraría, con carácter general, su acomodo en la competencia estatal del procedimiento administrativo común ex artículo 149.1.18 CE (…)».

Conforme a este planteamiento, el Alto Tribunal considera que «la exigencia de silencio negativo en lo relativo a la división de fincas, cuya finalidad no es otra que comprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas para su división, ya sea en suelo rural o urbanizado cuando no hay necesidad de equidistribución, vulnera las competencias autonómicas. Al carecer el Estado de título competencial, este inciso del apartado a) es inconstitucional. Lo propio sucede con el artículo 11.4 a) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que lo reproduce (…)» –cfr. fundamento jurídico 23–.

Esta declaración supone admitir la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de su competencia legislativa en urbanismo, regulen la posibilidad de considerar estimadas por silencio administrativo positivo las licencias para los actos concretos de división o segregación".

La cuestión parece meridiana: Andalucía sí puede señalar si el silencio es positivo. ¿Cómo consigue la DG afirmar que no puede? Vale la pena proseguir la lectura del cambio de tercio, máxime cuando la DG debe deshacer su propia doctrina incluso sobre actos presuntos:

"Siempre habrá un límite normativo básico de no poder adquirir por silencio administrativo facultades o derechos contrarios a la ordenación territorial y urbanística o, lo que es lo mismo, que el silencio será positivo o negativo según que lo solicitado sea conforme o no con la ordenación urbanística o territorial. Regla cuya constitucionalidad fue confirmada por la Sentencia del Tribunal Constitucional número 61/1997 –fundamento jurídico 34– y que, en la actualidad, es contemplada por el legislador estatal en el apartado 7 del citado artículo 11 y el propio legislador andaluz en el artículo 140.2 de la vigente ley.

Por lo que, de acuerdo con lo expuesto, el legislador andaluz, tanto en la anterior ley vigente al iniciarse el procedimiento administrativo, como en la actual Ley

[167] Ponemos el inciso entre corchetes para que se entienda que es el anulado por la STC.

[168] Se refiere al inciso que acabamos de destacar entre corchetes.

7/2021, admite entender estimada por silencio administrativo la licencia de división, siempre y cuando la misma no vulnere la ordenación territorial y urbanística.

3. Desde el punto de vista registral, puede decirse que la acreditación de la licencia como acto presunto presenta cierta dificultad, debida a la compleja prueba del hecho negativo.

Tradicionalmente había sido doctrina reiterada de la Dirección General de los Registros y del Notariado que la concesión de licencias urbanísticas de obras por silencio administrativo positivo, una vez transcurrido el plazo legal para que la Administración resuelva sobre la solicitud del interesado, era una consecuencia de lo establecido en el artículo 42 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A tal efecto, esta Dirección General vino entendiendo que la regulación del silencio administrativo positivo determinaba, en garantía de los particulares, que, una vez transcurrido el plazo previsto sin decisión del órgano administrativo, se originaba un acto administrativo susceptible de producir sus efectos ante cualquier persona, física o jurídica, pública o privada (artículo 43, apartados 3 y 5, de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), sin que esto obstase a su posible calificación como acto nulo o anulable (artículos 62.1.f) y 63, apartados 1 y 2, de la misma ley).

En este último caso, la ineficacia del acto requeriría de la correspondiente declaración al efecto mediante el procedimiento de revisión legalmente establecido (artículo 102 de la citada Ley 30/1992).

Según esta misma doctrina, aplicando esos principios a la esfera registral, se estimó que, no mediando esa declaración, el acto administrativo presunto debería reputarse inicialmente válido, por lo que procedería su inscripción, sin perjuicio de que la Administración pudiese, a su vez, adoptar las medidas registrales procedentes para asegurar el resultado de la declaración de ineficacia.

De este modo, se consideró que ésta era la solución más conforme con el carácter común de las normas de procedimiento administrativo (cfr. artículo 149.1 de la Constitución), con la obligación de la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos (artículo 42.1 de la Ley 30/1992) y con la finalidad declarada al introducir la regulación del silencio administrativo de proporcionar a los particulares la máxima seguridad jurídica en la protección de sus derechos.

No obstante, como ya se indicó en las Resoluciones de 15 de septiembre de 2009 y 31 de mayo de 2011 y se trató ampliamente en la Resolución de 19 de mayo de 2012, la doctrina reseñada se adecuó necesariamente a los pronunciamientos contenidos en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009, resolviendo un recurso de casación en interés de ley.

De las consideraciones de la referida sentencia de nuestro Alto Tribunal, resulta que, aunque la regla general sea la del silencio positivo, cabe excepcionarla cuando, como ocurre en al ámbito urbanístico, otra norma con rango de ley establece lo contrario, tal y como ocurre con la norma del artículo 11.7 de la Ley de Suelo y el propio artículo 140.2 de la ley andaluza. Conforme a dicha Sentencia se excluye la posibilidad del silencio positivo respecto de aquellos actos

administrativos que pudieran provocar la adquisición de facultades contrarias a la ordenación urbanística.

A esto se añade el hecho de que la escritura se presenta bajo la vigencia del artículo 26 de la Ley de Suelo, que establece con carácter básico que la división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística, y que «en la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción».

En términos similares, la nueva Ley andaluza 7/2021, en su artículo 91, señala que: «4. No podrá autorizarse ni inscribirse escritura pública alguna en la que se contenga acto de parcelación, segregación o división sin la aportación de la preceptiva licencia o acto que integre el control previo municipal que incorpore la georreferenciación precisa, que los titulares de las Notarías deberán testimoniar en la escritura correspondiente», y que «6. Para las inscripciones de parcelación, segregación o división, los Registros de la Propiedad exigirán la observancia de lo dispuesto en los apartados precedentes, en los términos previstos en la legislación básica estatal».

Del régimen expuesto se deriva que, con independencia de la validez y eficacia sustantiva del acto administrativo presunto, su trascendencia a efectos registrales requiere la acreditación documental de un pronunciamiento expreso de la Administración competente o un acto que integre el control previo municipal, como señala el legislador andaluz, teniendo en cuenta la necesidad de evitar el acceso registral de actos de modificación jurídico real de eficacia claudicante –artículo 33 de la Ley Hipotecaria– y que la calificación registral no se extiende al fondo material o sustantivo del acto administrativo de autorización o aprobación del acto civil cuya inscripción se pretende o, dicho de otra forma, carece el registrador de competencia para entrar a calificar si la actuación de cuya inscripción se trata se ajusta o no a la ordenación urbanística, actuación de control de legalidad que corresponderá, en primer lugar a la administración municipal en ejercicio de sus competencias en materia de disciplina y policía urbanística y, en último extremo, a la jurisdicción administrativa.

En definitiva, como señala la Resolución de 3 de julio de 2015, no es que no sea admisible la adquisición de licencias por silencio administrativo positivo al amparo de una legislación que lo contemple, sino que se necesita una manifestación expresa, en este caso del Ayuntamiento, relativa al hecho de que las facultades adquiridas no son contrarias a la ordenación urbanística aplicable para que el registrador pueda acceder a la inscripción de la segregación.

Doctrina que resulta aplicable en el presente caso en el que se alega la concesión de la licencia de segregación por silencio positivo sin acreditar el citado pronunciamiento municipal expreso, por lo que hasta entonces no puede admitirse la inscripción de la segregación, sin perjuicio de las acciones que asistan al interesado frente a la inactividad de la Administración.

Es cierto que en la reciente Resolución de 31 de marzo de 2023, esta Dirección General aceptó la posibilidad de acreditar la obtención de licencia por silencio administrativo, pero lo hizo para el caso particular de la licencia de ocupación, dado el régimen particular de la misma tanto en la propia legislación autonómica, en ese caso la balear, como en la legislación básica estatal, de donde se desprende el diferente tratamiento que merecen los actos de división o segregación, en los que por razones de legalidad y seguridad jurídica se impone la acreditación de un acto de control administrativo.

Esta necesidad de acreditación de la intervención administrativa en los actos de parcelación no prejuzga ni condiciona la competencia autonómica para regular el silencio positivo, pero, como se ha expuesto, a efectos registrales deberá acreditarse, en su caso, la concesión por acto presunto de la licencia de parcelación".

De nuevo, con un mínimo juicio crítico se observa que se hurta el debate de fondo. Aquí la DG plantea la cuestión en términos de "comodidad registral". No niega la competencia autonómica para decidir que el silencio sea positivo. Lo que viene a decir es que esa competencia autonómica es irrelevante a efectos registrales, porque el Registrador va a exigir que se le aporte un documento administrativo que expresamente reconozca esa situación de silencio positivo. Claro que, con ello, ya no hay propiamente un silencio positivo, sino la exigencia de un documento expreso para acreditar tal silencio, exigencia que en la práctica hace inviable el silencio administrativo positivo. Esta exigencia es contraria a la LPA que admite cualquier medio de prueba para justificar el silencio positivo. A efectos prácticos lo que se consigue es laminar la competencia autonómica en este punto frente al Registro. En efecto, pese a decir que *"no es que no sea admisible la adquisición de licencias por silencio administrativo positivo"*, señala *"que se necesita manifestación expresa"* del Ayuntamiento, lo que en la práctica convierte en inviable el silencio positivo.

El problema es que esta solución parece contradictoria con las afirmaciones hechas respecto de la georreferenciación en las obras en construcción en Andalucía que, ni más ni menos, que cambian -al menos respecto de dicha Comunidad- la interpretación anterior de la DG.

Sobre esta materia, que también ha sido tratada por notables autores[169], volveremos en los estudios complementarios.

La deducción aquí es la contraria a la del caso anterior: la Comunidad Autónoma no puede regular una materia en que tiene competencias, por ello no puede establecer el silencio positivo en materia de segregaciones vinculando a notarios y registradores y ello pese a que una STC (la 143/2017) sí lo admite. Se crea así un mundo al margen de la Constitución, de las sentencias de Tribunal Constitucional y de las normas de procedimiento administrativo y regido por los criterios que va indicando una DG en sus resoluciones.

El problema es que para entender este debate deberíamos estudiar en lugar oportuno el problema de las licencias, su obtención por silencio positivo, la interpretación de la imposibilidad de adquirir derechos contra el ordenamiento y la polémica entre la sentencia del Tribunal Supremo de 2009 y la doctrina. La materia se remite a los estudios complementarios.

[169] Torres Ruiz, S. (2023). Tratamiento del silencio positivo en materia urbanística en tres últimas resoluciones de la Dirección. *Boletín de información notarial*, (57), 3-6.

6.3. EL SILENCIO POSITIVO EN LA LICENCIA DE OBRA (O SU AMPLIACIÓN) EN SUELO RURAL EN CANARIAS.

Siguiendo el problema del silencio descubrimos que la cuestión también se suscita con las declaraciones de obra.

La legislación estatal exige la licencia en el art. 28.1 LS.

Sin embargo, la legislación canaria parece admitir en ciertos casos el silencio positivo, al menos para resolver conflictos transitorios.

La Resolución de la DGRN de 13 de diciembre de 2018[170] dice que *"son dos las cuestiones que han de examinarse: por un lado, el criterio de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias en cuanto a la regulación del silencio administrativo en materia urbanística y, más en concreto, en el ámbito de la concesión de licencias de obras, y, por otro, el régimen transitorio de la vigente legislación canaria en materia de ordenación del territorio y urbanismo"*.

El primer problema es, una vez más, el de la obtención de licencia por silencio administrativo positivo, aportando pruebas al efecto[171]. La DG, tras afirmar que la sentencia

[170] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-92

[171] – *Con fecha 14 de diciembre de 2016 se solicitó licencia de obra mayor, junto con proyecto básico y de ejecución de ampliación de vivienda unifamiliar, ante el Ayuntamiento de Valle Gran Rey.*

– *Posteriormente, el día 5 de abril de 2017, se presentó en el mismo Ayuntamiento escrito con corrección de errores, entre los que se encuentra la denominación del proyecto, debiendo sustituirse por la de «ampliación de edificación: dos viviendas nuevas», sin que ello afectase, según manifiesta el otorgante, a modificaciones técnicas, volumetría ni parámetros que afecten a la normativa urbanística.*

– *Las obras se iniciaron sin haberse obtenido licencia municipal de forma expresa, transcurridos tres meses de la presentación de la última documentación al Ayuntamiento.*

– *Con fecha 26 de febrero de 2018 se presenta nuevo escrito al Ayuntamiento con objeto de que se dicte resolución de forma expresa por parte de la citada Corporación de concesión de licencia urbanística de obra mayor por silencio positivo.*

– *Se contaba con informes favorables a la solicitud de la licencia tanto de la oficina jurídica del Ayuntamiento de Valle Gran Rey, como de la oficina técnica. Así consta en virtud de escrito de la Alcaldía de fecha 27 de marzo de 2018 a la que se adjuntan dichos informes, incorporados a la escritura.*

– *Igualmente fueron abonadas las tasas municipales correspondientes a la licencia con fecha 7 de febrero de 2018;*

– *Finalmente, con fecha 9 de marzo de 2018, don D. J. B., arquitecto técnico colegiado del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Santa Cruz de Tenerife, presenta ante el Ayuntamiento de Valle Gran Rey escrito de alegaciones donde señala que, conforme a la legislación aplicable, transcurridos tres meses desde la solicitud de la licencia urbanística, sin que medie contestación, ha de entenderse concedida por silencio positivo.*

Se trata, por tanto, de dilucidar en este recurso si basta dicha documentación para la entender obtenida la licencia por silencio positivo o si por el contrario, como sostiene la registradora, no cabe entender concedida por silencio administrativo positivo la licencia de obras, pues la legislación tanto estatal como canaria lo excluye expresamente.

La recurrente opone a ello el argumento de que la norma que así lo establece, en concreto la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, entró en vigor con posterioridad a la presentación de la solicitud de la licencia (que tuvo lugar, como se ha dicho, el 14 de diciembre de 2016), por lo que conforme a la disposición transitoria duodécima de la citada ley dicha solicitud se ha de resolver conforme a la legislación anterior, lo que reconduce a la regulación del silencio administrativo en el precedente Decreto-Legislativo 1/2000, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio

sobre la inconstitucionalidad de la norma decía que *"es al Estado al que compete, en materia urbanística, establecer qué actos son inscribibles en el Registro de la Propiedad y sujetar su inscripción al previo cumplimiento de ciertos requisitos"*, frase clásica en la materia, mantiene la tesis de que *"… «no podrán adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos contrarios a la ordenación territorial y urbanística» …"*, y ese inciso es la -digamos- excusa para no aceptar el silencio positivo en materia de licencias por mucho que las CCAA lo establezcan en sus leyes. Añadía:

> *"Por ello la Sentencia número 143/2017, de 14 de diciembre, considera que «tiene cabida en el procedimiento administrativo común el establecimiento de reglas que regulan el sentido del silencio administrativo tanto cuando se hace sin referencia a sectores materiales concretos (como lo hacen, por ejemplo, los párrafos 2 y 3 del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, en relación con la adquisición de facultades relativas al dominio público o al servicio público o los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones), como cuando, aun afectando a una materia o sector concreto –ordenación del territorio y urbanismo–, se establece una regla general predicable a todo tipo de procedimientos o a un tipo de actividad administrativa (como, por ejemplo, en relación con el trámite de información pública en los procedimientos de elaboración de los planes urbanísticos [STC 61/1997, FJ 25.c)], o el régimen del silencio en los procedimientos bifásicos de aprobación de los planes urbanísticos [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 B) c)])».*
>
> *4. Distinto es, sin embargo, como advierte la reiterada Sentencia 143/2017, el caso del apartado 8 del citado artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 que contempla un supuesto diferente, pues «no viene a sustituir a la regla general de silencio administrativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo del artículo 9.7 del texto refundido de la Ley de suelo 2008, que no ha sido objeto de impugnación en este proceso, sino que introduce una regla especial: impone el silencio negativo para concretos procedimientos administrativos en el ámbito del urbanismo. Y es, en estos casos, donde el deslinde entre la competencia del Estado sobre el procedimiento administrativo común y la competencia sustantiva de la Comunidad Autónoma, resulta más complejo. Conforme a nuestra doctrina, la disciplina del silencio administrativo (STC 233/2012, de 13 de diciembre, FJ 4,…), se puede considerar «como una especialidad procedimental ratione materiae, vinculada al concreto régimen sustantivo de la materia de que se trate», que en el caso examinado encuentra su cobertura competencial en los artículos 149.1.13 y 25 CE. En el presente caso, de acuerdo con la doctrina expuesta en nuestra STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y las resoluciones allí citadas, hay que recordar, sobre la base de la distinción entre procedimiento administrativo común y procedimientos ratione materiae, que el texto constitucional no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes al contrario, hay que entender que esta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las*

---

de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, en cuyo artículo 166, apartado 5, tras establecerse que «el plazo máximo para la resolución expresa será de tres meses, a contar desde la presentación en forma de la correspondiente solicitud» (letra b), se añadía que «transcurrido el plazo máximo para resolver expresamente, podrá entenderse, a todos los efectos otorgada la licencia interesada» (letra c). En cuanto a la invocación por parte del registrador 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, entiende la recurrente que dicha norma no es aplicable por estar transferidas las competencias en materia de urbanismo a la Comunidad Autónoma de Canarias.

Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración».

Como consecuencia de este planteamiento, y dado que la competencia legislativa sobre el urbanismo está atribuida a las Comunidades Autónomas, el Alto Tribunal en su referida Sentencia 143/2017 entiende que es igualmente a las Comunidades Autónomas a quienes incumbe también la aprobación de «las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas generales o comunes del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias. Regla común del silencio administrativo que en el sector de la ordenación del territorio y urbanismo se establece en el ya citado artículo 9.7 del texto refundido de la Ley de suelo 2008».

Todo lo cual conduce a la conclusión de que la regla especial prevista en el apartado 8 del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 (silencio negativo en materia de licencias de obras de edificación) no encontraría, con carácter general, su acomodo en la competencia estatal del procedimiento administrativo común ex artículo 149.1.18 de la Constitución Española.

5. Ahora bien, esto no quiere decir que, excluido dicho concreto título competencial, que de ser aplicable (que no lo es) ampararía la constitucionalidad de todos los supuestos de actos y usos urbanísticos enumerados en dicho precepto (artículo 9.8), no quepa reconocer la cobertura de otros títulos competenciales a favor del Estado, si bien ello requiere examinar, a juicio del Tribunal, uno por uno los distintos supuestos previstos en el citado artículo 9.8 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008; si bien a los efectos limitados de resolver este expediente de todos ellos únicamente nos interesa el relativo a «las obras de edificación (…) de nueva planta».

Pues bien, afirma la Sentencia 143/2017 en relación con dicho supuesto lo siguiente: «El apartado b) regula «las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta», con independencia de la situación del suelo. En el caso de la edificación, la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación, establece una serie de requisitos básicos de la edificación destinados a garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente (art. 3), al amparo del artículo 149.1.16, 21, 23 y 25 CE (disposición final primera), los mismos títulos que amparan al Estado para determinar, como especialidad ratione materiae, el carácter negativo del silencio de la autorización que exige para este tipo de uso del suelo».

Distinto es el análisis que hace el Tribunal respecto de otras construcciones e instalaciones que carecen del carácter de edificación, excluidas, en consecuencia, de la Ley de ordenación de la edificación, en cuyo caso considera que cuando la construcción o implantación tiene lugar en suelo urbano o urbanizable, la autorización se limitará a verificar la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico vigente. Pero «en el caso del suelo rural, además de la verificación de legalidad, concurre la finalidad prevista en la legislación de preservar sus valores medioambientales». Y por ello el Tribunal hace en este punto un ejercicio de interpretación conforme afirmando que «la regulación del silencio negativo no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, en los supuestos de «construcción e implantación de instalaciones» contemplado en el apartado b) pero solamente cuando las actividades y usos

urbanísticos cuya autorización se solicita se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida». …".

La DG se centra en que la STC considera constitucional el artículo precedente del 11.4 de la Ley 13/2015, de manera que *"4. Con independencia de lo establecido en el apartado anterior, serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen: … b) Las obras de edificación, … de nueva planta".*

Si se accede al resumen realizado en la nota a pie de página se observa que la cuestión era compleja porque entraba en juego también la DT duodécima de la Ley 4/2017, de 13 de julio. Hemos visto que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional abandona basar la competencia estatal en las *condiciones básicas para el ejercicio de los derechos* y la reconduce al *procedimiento administrativo común,* y este título no es suficiente para determinar si se admite o no el silencio negativo.

Si lo entendemos bien, el TC distingue:

a) Obras de edificación con independencia de la situación del suelo, concepto que residencia en la LOE. En virtud de los títulos competenciales que cita (149.1.16, sanidad; 21, ferrocarriles; 23, legislación básica de medio ambiente y 25 minería).
    I. El Estado puede *ratione materiae* establecer el carácter negativo del silencio (pero solo para estas obras de edificación de la LOE).
b) Obras que carecen el carácter de edificación, excluidas de la LOE, depende de la calificación del suelo.
    I. En suelo urbano o urbanizable, la autorización se limita a verificar la adecuación del proyecto al planeamiento. Por tanto, no parece existir título competencial estatal para imponer el rechazo al silencio administrativo positivo.
    II. En suelo rural (cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida), la preservación de valores medioambientales implica que el Estado sí pueden imponer el silencio negativo.

Por eso, dice el TC: *«la regulación del silencio negativo no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, en los supuestos de «construcción e implantación de instalaciones» contemplado en el apartado b) pero solamente cuando las actividades y usos urbanísticos cuya autorización se solicita se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida»*

Sin embargo, lo que queremos destacar es que la DG (que en otras resoluciones afirma que no le compete pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma autonómica) inaplica la norma autonómica (todo lo discutible que se quiera) vigente cuando se solicita la licencia y que admitía en ese suelo el silencio positivo. Y la cuestión es ¿puede dejarse sin aplicar una norma autonómica que no se ha impugnado por nadie? Hemos visto que cuando trata de georreferencias, la DG cambia su criterio anterior y aplica la norma autonómica; veremos que cuando se trata del silencio positivo para obras que podrían ser de adecuación (que a nuestro entender podría no estar englobada en la LOE) no aplica la norma autonómica; y estamos viendo que en el caso del silencio para obras en suelo rural tampoco la aplica. Y la cuestión no es, a nuestro juicio, si la DG acierta o yerra en sus juicios de constitucionalidad de normas autonómicas; la cuestión es si puede o no inaplicar normas autonómicas no impugnadas ante el Tribunal Constitucional decidiendo por sí misma si vulneran o no la Constitución.

¿Olvida la DG lo que ella mismo ha dicho en la Resolución de 23 de mayo de 2023? Citamos: *"Con todo, debe destacarse que no corresponde aquí efectuar juicio alguno de compatibilidad de los preceptos citados con la normativa básica estatal, lo que excede ciertamente de la competencia de este Centro Directivo"*. Si no puede hacer ese juicio, ¿puede inaplicar una Ley autonómica? Insistimos, atiéndase a la Ley canaria vigente al solicitar la licencia.

Y un matiz que nadie destaca: el art. 11.4.b LS 2015 solo establece para el silencio administrativo negativo, las *"obras de edificación … de nueva planta"*, habría que matizar cómo proceder cuando se realice una actuación que cabe englobar como edificación, pero que no sea de nueva planta (p.e. un cambio de uso que luego veremos).

6.4. PRESCRIPCIÓN DE LA OBRA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Un problema distinto se ha planteado en la Comunidad Valenciana en relación con la prescripción de acciones urbanísticas que pueden determinar la demolición en determinados suelos.

La Resolución de la DGRN de 30 de mayo de 2016[172] contempla una obra respecto de la cual, conforme a la legislación vigente al tiempo de su terminación, no cabían ya acciones de restablecimiento de la legislación urbanística que implicasen su demolición. Extractamos:

> *" … en el concreto supuesto objeto del presente recurso, debe recordarse que la fecha de terminación de la edificación, en este caso anterior al año 1990, según se acredita con certificado técnico, será determinante, en primer lugar, para definir que norma urbanística es aplicable desde el punto de vista sustantivo –cfr. Resolución de 28 de febrero y 1 de julio de 2015–.*
>
> *… si la obra se terminó, según el certificado del técnico, antes de 1990, momento en el que se considera legalmente cometida la infracción de realizar una construcción sin licencia, resulta aplicable la Ley estatal del Suelo de 1976 y el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de Disciplina Urbanística, cuyo artículo 31 dispuso el plazo de un año desde la terminación de la obra para iniciar el respectivo procedimiento de restauración de legalidad urbanística*
>
> *… Debido a ello, al tiempo de entrar en vigor la nueva ley urbanística que impone la imprescriptibilidad en el suelo no urbanizable protegido –en el caso valenciano, el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, artículo 255– el plazo concedido a la Administración para restablecer la legalidad se encontraba agotado, por lo que el renacimiento de una acción ya extinguida supondría evidentemente la aplicación retroactiva de la disposición o, en su caso, de la nueva situación urbanística, en claro perjuicio del administrado. Recuérdese en este punto la doctrina de esta Dirección General sobre la retroactividad en sede de obras o incluso segregaciones consolidadas por antigüedad –vid. Resoluciones de 11 de marzo de 2014 y 15 de enero, 5 de mayo y 1 de julio de 2015–, acorde con la posición del propio Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, al admitir la aplicación retroactiva de las normas a hechos, actos o relaciones jurídicas nacidas al amparo de la legislación anterior, siempre que los efectos jurídicos de tales actos*

[172] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-6110

no se hayan consumado o agotado y siempre, claro está, que no se perjudiquen derechos consolidados o situaciones beneficiosas para los particulares, infiriéndose, en estos casos, la retroactividad del sentido, el espíritu o la finalidad de la Ley. … ya se ha justificado que la antigüedad de la edificación según certificación técnica, es anterior a la norma que impuso un régimen de imprescriptibilidad al suelo no urbanizable de protección, quedando la edificación declarada, en principio, en un régimen jurídico de fuera de ordenación o asimilado".

En este caso, como es lógico, la prescripción ya ganada no puede ser revisada retroactivamente porque perjudicaría un derecho consolidado.

La cuestión en este apartado no es tanto de conflicto de competencias entre legislación estatal y autonómica, cuanto del reconocimiento explícito de no admitir la retroactividad ante derechos consolidados. En este caso, poco tenemos que objetar. Sin embargo, nos interesa destacar este supuesto frente a todas esas afirmaciones de que el derecho no está consolidado si la escritura no se ha presentado al Registro antes de la vigencia de la nueva Ley. Es decir, aquí se atiende a la existencia del derecho antes de que la ley urbanística aplicable imponga la imprescriptibilidad de las obras en ciertos suelos, A diferencia de otros casos, la resolución no divaga con la aplicación procedimental de la normativa registral y acude a las normas sustantivas y los derechos consolidados. Nos interesa recordarlo porque después analizaremos el problema de la retroactividad de las normas.

Vuelve a tratar esta materia la Resolución de la DGSJFP de 1 de abril de 2025[173].

6.5. LA DECLARACIÓN RESPONSABLE EN CIERTAS OBRAS DE ACONDICIONAMIENTO EN MADRID

Siguiendo con las declaraciones de obra, pero ahora referido a la admisibilidad de la declaración responsable en sustitución de la licencia, llegamos a otro caso conflictivo. Recordemos que, en el caso 6.2 anterior, pese a laminar en la práctica la facultad de la Comunidad de imponer el silencio administrativo positivo, al menos señala que es competencia de la Comunidad el establecer que la adquisición de licencia puede conseguirse por dicha vía. La cuestión ahora es si la normativa autonómica puede sustituir el sistema de control mediante licencia de obras, por el de declaración responsable.

En Madrid se ha suscitado el problema con las normas liberalizadoras de la actividad que pretenden que ciertas actuaciones se realicen por silencio administrativo.

En concreto, al menos dos Resoluciones de la DGRN para el ámbito de la Comunidad de Madrid (la de 26 de febrero de 2018 y la de 18 de septiembre de 2018) en relación con la inscripción de edificios de uso comercial alimentario se pronuncian sobre el problema.

La resolución DGRN de 18 de septiembre de 2018 trata el problema de la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva destinada a actividad comercial[174].

La Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid, pretendía simplificar los trámites para los edificios de uso comercial alimentario en la ciudad de Madrid. El art. 3 de la norma dice que *"La ejecución de obras*

[173] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-9778

[174] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-13576

y el ejercicio de la actividad, en el ámbito de aplicación de esta ley, se iniciarán con la simple presentación de los siguientes documentos: a) Declaración responsable, en la que el interesado manifieste que cumple con la legislación vigente".

La cuestión es si a efectos de la declaración de obra notarial y su constancia registral basta o no esa declaración responsable.

La DG se pronuncia de nuevo (la vez anterior fue la Resolución de 28 de febrero del mismo año) en sentido negativo.

Comienza señalando el problema competencial:

a) *"es al Estado al que compete, en materia urbanística, establecer qué actos son inscribibles en el Registro de la Propiedad y sujetar su inscripción al previo cumplimiento de ciertos requisitos, en particular, el requisito de la previa intervención administrativa".*
b) *"las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» …"*
c) *"Sin embargo, la asunción por la Comunidad Autónoma de competencias exclusivas en materia de urbanismo no autoriza a desconocer las que asisten al Estado en virtud del artículo 149.1 de la Constitución Española. Por ello la competencia autonómica coexiste con las que ostenta el Estado, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la que las Comunidades Autónomas ostentan sobre ese sector material …".*
d) *"La reciente Sentencia del Tribunal Constitucional número 143/2017, de 14 de diciembre, … plantea la cuestión de si el Estado goza de algún título competencial que le ampare para imponer en el ámbito de la ordenación urbanística una intervención administrativa de control, e incluso, concretar la técnica de ese control".*
e) La STC 61/1997 amparó el poder del Estado de imponer el control mediante licencia de todo acto de edificación, afirmando que estaba dentro de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana.
f) Pero en la STC 143/2017 señala que tal doctrina "no resulta totalmente aplicable". Y pasa a entender que *«la exigencia de una intervención administrativa de control puede ser calificada de un modo natural como norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas. … »*. Por tanto, el Estado puede imponer la exigencia de licencia al amparo de la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Y se concreta: *"En el caso del presente expediente, la discusión versa sobre el régimen y el alcance de la normativa estatal, autonómica y local, a los efectos de concretar el título administrativo habilitante exigido a efectos de inscripción por el artículo 28.1 del texto refundido de la Ley de suelo y Rehabilitación, en el caso de una edificación destinada a uso comercial".*

Partiendo de la Ley 12/2012, se remite a la Ley 25/2009; norma que adaptó la normativa estatal a la Ley 17/2009 y que relaciona con la Directiva 2006/123/CE. Por ello, le parece razonable que la ley estatal imponga que *«todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación»* y que, por el contrario, competa a las CCAA *"la ampliación por parte de las comunidades autónomas del umbral de superficie, del catálogo de actividades y otros supuestos de*

inexigibilidad de licencias, así como establecer regulaciones sobre estas mismas actividades con menor intervención administrativa".

Pero acaba concluyendo que *"a contrario significa que, en la norma estatal, cuando se requiera tal proyecto de obra, a la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales aún para desempeñar la actividad comercial, no resulte aplicable el régimen jurídico básico de inexigibilidad de licencia. Lo que confirma el propio precepto al señalar que «la inexigibilidad de licencia que por este artículo se determina no regirá respecto de las obras de edificación que fuesen precisas conforme al ordenamiento vigente, las cuales se seguirán regulando, en cuanto a la exigencia de licencia previa, requisitos generales y competencia para su otorgamiento, por su normativa correspondiente» –artículo 3 «in fine»–"*[175]*.*

Pero tras todos estos razonamientos de distribución competencial, la DG afirma *"Con todo, debe destacarse que no corresponde aquí efectuar juicio alguno de compatibilidad de los preceptos citados con la normativa básica estatal, lo que excede ciertamente de la competencia de este Centro Directivo".* No deja de causar extrañeza que se dediquen varios Fundamentos de Derecho y miles de palabras para una materia que excede de la competencia del órgano que emite la resolución.

A continuación se centra en la norma municipal y en la sentencia 338/2016, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJM, que desestimó la demanda de nulidad afirmando que *«la legalidad del proceso de edificación queda salvaguardada y regulada por completo en la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación, sin que el art. 14.2.a) infrinja la misma por cuanto no aborda modificando, como no podía ser de otra manera, las obras que requieren proyecto técnico, que son y siguen siendo las referidas en el art. 2.2 de dicho texto legal. Y es que como se afirma por el demandado, una cosa es la legalidad edificatoria en el aspecto de qué obras requieren proyecto técnico y otra la legalidad urbanística, que la LOE no regula, estableciendo su art. 5 que "La construcción de edificios, la realización de las obras que en ellos se ejecuten y su ocupación precisará las preceptivas licencias y demás autorizaciones administrativas procedentes, de conformidad con la normativa aplicable"»*.

Sin embargo, todo lo anterior no son sino circunloquios para llegar donde quiere la DG: *"En este sentido, puede distinguirse entre la licencia de la edificación y las licencias para*

[175] Razona la DG: Reconoce la DG que *"La novedad estriba en la aplicación de tal figura no solo en la habilitación de usos y actividades, sino en el propio acto de edificación cuando su destino sean las actividades mencionadas,… Así, el artículo 3 determina que «la ejecución de obras y el ejercicio de la actividad», en el ámbito de aplicación de esta ley, se iniciarán con la simple presentación de los documentos que enumera, entre ellos la declaración responsable, sin exigir licencia urbanística previa, pues como explica el Preámbulo de la ley, «se suprimen en dichas actividades las licencias urbanísticas anteriormente exigibles conforme a lo previsto en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid». Por contra, la Ley 12/2012 estatal establece un régimen jurídico básico que impone que, para el inicio y desarrollo de las actividades comerciales y servicios definidos, no podrá exigirse por parte de las administraciones la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas –artículo 3–. Tampoco será exigible, según la misma, la licencia o autorización previa para la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad comercial cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Lo que a contrario significa que, en la norma estatal, cuando se requiera tal proyecto de obra, a la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales aún para desempeñar la actividad comercial, no resulte aplicable el régimen jurídico básico de inexigibilidad de licencia".*

acomodar el edificio a las actividades económicas que se realizan en él, siendo solo estas últimas las que pueden ser sustituidas por declaración responsable".

Concluye así (jugando con el art. 28.1 y 11.3 LS de 2015) que

"Es decir, se parte de la diferencia entre:

el acto de edificación, que requiere acto administrativo expreso de autorización o aprobación, y no admite declaración responsable;

y, las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación ya finalizada reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable, que sí permite su sustitución por la declaración responsable".

En definitiva, la DG realiza interpretaciones de competencias estatales y autonómicas y acota las normas autonómicas y las disposiciones municipales, rechazando la posibilidad del silencio positivo respecto la declaración de obra cualquiera que sea el contenido de la norma autonómica y de su desarrollo municipal.

Tanto es así que posteriormente se dictó la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística. La exposición de motivos no deja lugar a duda: *"la regulación que mediante esta norma se acomete, modifica el actual marco jurídico del régimen autorizatorio urbanístico previo, recogido en la vigente Ley 9/2001 del suelo, revisando los procedimientos de intervención administrativa en los actos de construcción, edificación y uso del suelo y manteniendo básicamente la necesidad de autorización administrativa previa para aquellos supuestos en los que así viene determinado por la normativa básica estatal. Se prioriza el mecanismo de declaración responsable en aquellas actuaciones que, por su alcance y naturaleza, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria"*. Y los comentarios doctrinales así lo atestiguan[176].

Posteriormente se dicta la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid.

¿Cómo queda la cuestión?

Parecería claro en el art. 151 que distingue la Licencia de la Declaración responsable[177]. Somete a licencia, en el art. 152 *"b) Los actos de edificación y uso del suelo, subsuelo*

[176] Bengoetxea Arrieta, F. (2020, 11 de mayo). *Novedades en la inscripción registral de la obra nueva tras la reciente modificación de la Ley de Suelo de Madrid*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/doctrina/resumenes-leyes/novedades-en-la-inscripcion-registral-de-la-obra-nueva-tras-la-reciente-modificacion-de-la-ley-de-suelo-de-madrid/#_ftn3

[177] Artículo 151. Títulos habilitantes de naturaleza urbanística.

1. Los actos de construcción y edificación, los de implantación, desarrollo o modificación de actividades o cualquier otro acto de uso del suelo requerirán, para su lícito ejercicio, de licencia, orden de ejecución o declaración responsable urbanística, en los términos establecidos en esta Ley, sin perjuicio de las demás intervenciones públicas exigibles por la legislación que les afecte.

2. La licencia y la declaración responsable urbanística tienen por finalidad el sometimiento de los actos señalados en el apartado anterior al control previo o posterior municipal, y a tales efectos se entiende por:

y vuelo que, con arreglo a la normativa general de ordenación de la edificación, precisen de proyecto, salvo los recogidos en el artículo 155.e) de esta Ley". No habría duda si se hubiera limitado a decir los actos que precisen proyecto, pero exceptúa los del art. 155.e), que, curiosamente, son *"e) Cualquiera de las actuaciones reguladas en el marco de la Ley 2/2012, de 12 de junio, de dinamización de la actividad comercial en la Comunidad de Madrid".* Actos que *"estarán sujetos a declaración responsable urbanística todos aquellos actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo".*

Parecería que la Comunidad de Madrid tiene claro lo que desea. ¿Podrá o no aplicarlo según las resoluciones vistas de la DG?

Conforme a esta resolución, la DG defiende la tesis de que la Comunidad Autónoma no puede aplicar en estos casos la declaración responsable y que ella, la DG, puede dejar sin efecto la norma autonómica que ni siquiera consta impugnada en sede constitucional.

Y, de nuevo, nos hurta el debate con un silogismo probablemente falso. La DG viene a afirmar que, si la obra exige proyecto, será una obra edificatoria y el Estado podrá imponer no solo la intervención administrativa, sino también la concreta técnica de exigencia de licencia.

La Premisa falsa de la DG es que toda obra que exija proyecto es obra de edificación y exige licencia.

Pero analicemos lo que dice la LOE en el art. 2. Dice que *"Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4"* y enumera unos supuestos. La Premisa correcta es que son "edificaciones" las que enumera el art. 2 LOE; las edificaciones del art. 2 LOE exigen todas proyecto y licencia. Pero nada impide que existan "obras" que no se incluyen en la enumeración del art. 2 LOE; por tanto, aunque se les exija proyecto, no necesariamente son "edificación" ni necesariamente la técnica de intervención debe de ser la obtención de licencia, pudiendo admitirse la declaración responsable. Basta leer el art. 2 LOE para ver que se refiere a obras de nueva construcción (exceptuando algunas) o a intervenciones totales o parciales si (y solo si, precisamos) suponen variación de la composición general del edificio o cambian los usos característicos del edificio (no de una planta) … La DG no atiende a las excepciones.

A nuestro juicio, es falso que toda actuación urbanística con Proyecto, exija licencia como técnica de control por razón de competencias estatales. Creemos que la Comunidad Autónoma puede decidir.

Ahora, invitamos a un "ejercicio" al lector. ¿Una obra de acondicionamiento de un local encaja en el art. 2 LOE? ¿Es una nueva construcción? ¿Una intervención total en un

---

a) Licencia urbanística, el acto administrativo reglado por el que el ayuntamiento resuelve autorizar al interesado a realizar una actuación de construcción y edificación, de implantación, desarrollo o modificación de actividad o cualquier otro acto de uso del suelo, expresando el objeto de esta, las condiciones y los plazos de ejercicio conforme a lo establecido en la normativa aplicable.

b) Declaración responsable urbanística, el documento en el que el interesado manifiesta bajo su responsabilidad, de forma clara y precisa que la actuación urbanística que pretende realizar cumple con los requisitos exigidos en la normativa urbanística y sectorial aplicable a dicha actuación, que dispone de la documentación acreditativa del cumplimiento de los anteriores requisitos y que la pondrá a disposición del ayuntamiento cuando le sea requerida, comprometiéndose a mantener dicho cumplimiento durante el tiempo que dure la realización del acto objeto de la declaración.

edificio? Si no lo es y es parcial, ¿varía la composición general, estructura o usos característicos del edificio?

No andaremos tan desencaminados en nuestras críticas cuando, como estudiaremos en los trabajos complementarios, la Resolución de la DGRN de 14 de septiembre de 2018, fue anulada por la sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 32 de Madrid, de 10 de febrero de 2020, que devino firme. Tal sentencia se publica en el BOE de 9 de abril de 2025. ¡Más de cinco años después![178].

6.6. LAS PARCELACIONES EN CATALUÑA, PERO VISTAS POR LA DGDIEJ

La resolución de la Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas de fecha 25 de febrero de 2009, bajo la legislación anterior, se enfrenta al problema de la parcelación por silencio administrativo. Traemos a colación esta resolución porque en esas fechas se estaba en una normativa de procedimiento administrativo anterior, pero el órgano que resolvía no es la DGRN (hoy DGSJFP), sino la DGDiEJ de Cataluña.

Se cuestiona si existe silencio positivo en un caso de parcelación cuando:

a) Se solicita por dos veces la licencia;
b) Se solicita la emisión de las certificaciones de acto presunto;
c) Se manifiesta que el Ayuntamiento no ha dado respuesta;
d) Pero, ya en trámite de calificación, el Ayuntamiento comunica la denegación de las solicitudes mediante acuerdo posterior en dos meses a la solicitud de certificación de acto presunto.

La DGDiEJ recuerda que la materia estaba regulada en el art. 249.5 del Decreto legislativo 1/2005 que aprobó el TR de la Ley de urbanismo. La normativa catalana no solo regulaba el silencio, sino también la forma de proceder del notario y del registrador. La solución legal era que el notario autorizase la escritura y que el registrador comunicase al Ayuntamiento la solicitud de inscripción concediendo diez días para que responda. En ausencia de respuesta se debía inscribir.

El registrador pretende amparar la negativa a inscribir en una paradoja: defiende que no ha quedado acreditada la no interrupción del silencio y entiende que por ello no se puede entender estimada por silencio la solicitud. La DGDiEJ señala que la conclusión más lógica era la contraria y que no se ha acreditado la interrupción del silencio: debe inscribirse.

Cita las Resoluciones de la DGRN de 27 y 31 de marzo y de 7, 9 y 10 de septiembre, todas del año 2002), de las que resulta que *"a los efectos registrales, la concesión de licencias por silencio administrativo positivo, una vez ha transcurrido el plazo para que la Administración resuelva sobre la solicitud del interesado, es una consecuencia que deriva de lo que dispone el artículo 42 de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común"*.

El silencio no impide la reacción de la Administración. Es cierto que *"La resolución que deniega, fuera de plazo, la licencia de parcelación por ser contraria al planeamiento urbanístico no impide la inscripción de la adquirida previamente por silencio"*, pero *"la regulación del silencio administrativo positivo determina, en garantía de los particulares y transcurrido el plazo para resolver, la producción de un acto administrativo que puede*

[178] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-7149

tener eficacia ante cualquier persona, física o jurídica, pública o privada (artículo 43.3 y 5 de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas), sin que eso impida que pueda ser calificado como acto nulo o anulable (artículos 62.1.f y 63.1 y 2 de la misma Ley procedimental). Por eso, claro está, será necesario que la Administración inicie un procedimiento de revisión que prevé el artículo 102 de dicha Ley".

Vemos que una Dirección General autonómica cuando resolvía sobre el valor del silencio, se amparaba en resoluciones de la DGRN, y aplicaba la Ley de Procedimiento Administrativo y la competencia autonómica de urbanismo sin considerar extralimitación alguna. La segregación podía realizarse al amparo del silencio administrativo positivo. Y esta regulación autonómica en modo alguno exigía un documento expreso de la administración reconociendo el silencio.

Más recientemente, podemos acudir a la Resolución JUS/2322/2022, de 18 de julio (previamente se dictó la Resolución JUS/1013/2009, de 19 de marzo)

Se plantea la segregación de determinadas parcelas en virtud de licencia por silencio administrativo positivo. Los pasos fueron los siguientes:

a) Se solicitó licencia de parcelación. Transcurre el plazo de dos meses que establece el artículo 81 del Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales aprobado por el Decreto 197/1995, de 13 de junio sin respuesta.
b) Se solicitó certificación de silencio administrativo. Tampoco se obtuvo respuesta.
c) Se otorga la escritura incorporando justificación de los documentos y que la segregación es conforme al proyecto para el que se solicitó la licencia.

La registradora deniega porque "no se acredita la obtención del silencio administrativo positivo". Su argumentación es la de la DGSJFP: *"Fundamenta la suspensión en el artículo 13.3 del RD legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana y afirma también que después de la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 143/2017, de 14 de diciembre, los actos de parcelación no se presumen adquiridos por silencio administrativo, porque es negativo".* Además, acompaña a la nota una certificación de aprovechamiento urbanístico donde consta la suspensión de licencias desde 12 de junio de 2021 (parece que sea antes de la petición inicial de licencia, pero la publicación del edicto es de 21 de julio, posterior a la petición y la DGDIEJ da por sentado que la suspensión de licencias es posterior a la petición de licencia).

El recurrente señala, entre otros argumentos, que *"la STC 143/2017, de 14 de diciembre, estableció que el sentido del silencio administrativo era una competencia de la Generalitat y no del Estado, y que la legislación catalana (alegada en la escritura) da sentido positivo a las solicitudes de licencia de parcelación cuando el Ayuntamiento no las otorga dentro del plazo, una vez hecha la petición de certificación de acto presunto, y c) Las resoluciones de la DGRN alegadas en la nota de calificación hacen referencia a normativas de parlamentos autonómicos diferentes del de Cataluña".*

El problema está perfectamente centrado. "*El otorgamiento de la escritura de segregación en el caso de que el ayuntamiento no haya resuelto sobre la licencia en el plazo establecido, no haya emitido certificación de la declaración de innecesariedad, ni tampoco la de actos presuntos. 1.1 La cuestión que se debate en el presente recurso es si, a los efectos registrales, se puede entender acreditada la obtención por silencio positivo de una licencia de parcelación, cuando, en el otorgamiento de la escritura, el interesado aporta los testimonios de petición de licencia y de la emisión de acto presunto y manifiesta, además, que el ayuntamiento no ha dado respuesta a estas peticiones, aunque,*

ya en trámite de calificación registral, la registradora de la propiedad haya sido informada, no consta en el expediente por qué vía ni motivo, de un acuerdo del Pleno de suspensión de licencias, posterior a la petición de la licencia y a la petición de una certificación de aprovechamiento urbanístico".

La DGDiEJ afirma:

a) La normativa aplicable es la catalana, no la estatal (con el mismo argumento de la STC 143/2017).

b) Las parcelaciones en Cataluña se sujetan a licencia (arts. 187 y 192 del DLeg 1/2010).

c) Se aplica la regulación del silencio positivo (art. 188 vigente a la fecha de la escritura; el texto actual es más claro y en ninguna de las excepciones se incluye las segregaciones).

d) El testimonio de la solicitud de licencia incorporado en la escritura acredita de forma fehaciente la fecha a partir de la cual empieza el cómputo del plazo para resolver y la petición de certificación de silencio también. *"Dicho esto, el registrador no tiene que entrar en otras consideraciones y tiene que entender concedida la licencia".*

e) Explica la DGDiEJ la justificación del silencio positivo[179] y la limitación de actuaciones al respecto del registrador.

f) Rechaza que se califique por documentos ajenos, pues *"La calificación se tiene que hacer por lo que resulte de la escritura y de los asentamientos del registro"*.

g) Afirma que *"el registrador no tendrá elementos de juicio suficientes para apreciar si el derecho que se pretende adquirido por silencio es o no contrario al planeamiento, de manera que tendrá que darlo por adquirido y proceder a practicar el asentamiento de que se trate tal como indicamos en nuestra Resolución JUS/1013/2009, de 19 de marzo"*, señalando de forma tajante que "Por descontado, no puede exigir que se demuestre lo que no es demostrable, es decir, que no se ha dictado una resolución".

---

[179] 1.4 Conviene recordar que la Administración tiene obligación de resolver y notificar la resolución a la persona interesada dentro de plazo no solo para dar cumplimiento al principio de eficacia administrativa y al derecho de la ciudadanía a contar con una Administración eficiente, sino también como una manifestación del principio de interdicción de la discrecionalidad que, en caso de que la Administración no resuelva en plazo, permite resolver un expediente y no otros sin ninguna motivación. Precisamente para garantizar a la ciudadanía estos derechos y evitar posibles ineficacias o abusos se establece la figura del silencio administrativo, que legitima a las personas interesadas a presumir que el acto se ha resuelto, en sentido favorable o desfavorable según los casos. No podemos entrar en este supuesto específico, ni esta dirección general ni la registradora de la propiedad, en los motivos de oportunidad que han llevado al ayuntamiento a no dictar la resolución expresa y a suspender el otorgamiento de licencias justo unos días más tarde de la petición de la licencia. Pero sí que podemos afirmar que, precisamente en este caso, es cuando más necesaria sería la resolución expresa para proteger los intereses públicos que quizás el ayuntamiento quiere proteger. En consecuencia, entendemos que las segregaciones otorgadas en la escritura que origina este recurso son inscribibles, naturalmente sin perjuicio de la facultad del ayuntamiento a incoar un expediente de disciplina urbanística y a ordenar la constancia en el Registro de la Propiedad de acuerdo con el artículo 204 de la Ley de urbanismo y el 113 del Reglamento de protección de la legalidad urbanística aprobado por el Decreto 64/2014, de 13 de mayo, o la de iniciar un expediente de revisión de actos administrativos, que también podrá hacer constar en el Registro.

Distintas Direcciones Generales, distintos criterios. De donde es evidente que cabe una interpretación contraria a la de la DGSJFP por una DG competente conforme a su Derecho.

6.7. LAS URBANIZACIONES DE LLICÀ D'AMUNT

Las urbanizaciones de Lliçà d'Amunt han dado lugar a estudios desde el punto de vista urbanístico[180]. Requerido el notario para la formalización de una segregación, opta por solicitar el Certificado de Legalidad de la parcela. El técnico municipal emite un informe. Señala en dicho informe que la parcela que se pretende segregar se encuentra recogida en la revisión de la declaración de innecesariedad de parcelación de los ámbitos residenciales de baja densidad que se aprobó por Decreto de la Alcaldía de dicho Ayuntamiento de 5 de octubre de 2012 (anterior al POUM vigente actualmente). El técnico constata (en ausencia de expediente de disciplina urbanística) que consta como finca independiente en Catastro como mínimo antes de la citada revisión y, por tanto, es anterior al plazo previsto para la prescripción de la infracción urbanística en que se hubiera podido incurrir. Por tanto, para el técnico no existe inconveniente alguno para extender el certificado solicitado.

El interesado se persona en la notaría con ese Informe (con CSV del Ayuntamiento). En el Ayuntamiento se le ha asegurado que con ese Informe se puede hacer la escritura. Pero ese Informe del técnico lo que dice es que se puede emitir el Certificado de Legalidad.

Ciertamente es una segregación. Del Catastro resultaría la independencia de la parcela con anterioridad al plazo de prescripción de las acciones urbanísticas.

¿Qué debe hacer el notario y, por tanto, el registrador? ¿Exigir un certificado porque la DG no admite el silencio positivo? ¿Exigir un certificado porque la prescripción plantea problemas de justificación? ¿No sería más operativo, alegada la prescripción (y acreditada con un certificado Catastral la existencia de la parcela desde plazo superior al de prescripción), autorizar la escritura, inscribirla y que, en todo caso, sea el Ayuntamiento quien debiera reaccionar como sucede en el caso del art. 28.4 LS (que podría considerarse aplicable)?

En cualquier caso, este ejemplo demuestra que, incluso para el Ayuntamiento, la segregación no es un acto eminentemente registral (o notarial), sino que la existencia de la parcela como independiente en el Catastro demuestra que esa segregación se hizo en algún momento en la realidad física. Es decir, el concepto de *"actos eminentemente registrales"*, sencillamente, no se sostiene y es una construcción dogmática desconocedora de la realidad. Las segregaciones se hacen en la realidad, se formalizan en escritura y se inscriben. El Registro no es más que la transcripción de esa escritura que lo que pretende es hacer público que se realizó una segregación en la realidad (también puede ser simultánea o inmediata a la escritura en el mundo físico), pero en todo caso la segregación supone o puede suponer actuaciones independientes y anteriores a cualquier reflejo en un sistema de publicidad. Tanto es así que el Técnico municipal toma como *dies a quo* el de la constancia en Catastro de la existencia en la realidad física de la segregación (pretender que esa segregación no es tal, sino un mero fraccionamiento, no es más que literatura jurídica). La realidad física se impone.

[180] Vall Casas, P. (2010). Territorios intermedios en la Región Metropolitana de Barcelona: identidad y reciclaje. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales (CyTET)*, 42(164), 267-283. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75993/46395

6.8. ¿Y SI UNA NORMA ESTATAL DESMONTASE LAS TESIS DE LA DG? IMPACTO DE LA ORDEN ECM/599/2025

En los apartados anteriores hemos visto que la DG hace algunos juegos malabares.

En ocasiones afirma que a la legislación estatal le corresponde fijar no solo la necesidad de control de determinadas actuaciones, sino -en concreto- la forma específica de intervención. De esta manera, una legislación autonómica, aunque sea la competente en materia urbanística, nunca podría imponer para una declaración de obra nueva un medio de control distinto de la Licencia, porque el Estado habría impuesto imperativamente la exigencia de licencia en el art. 28.1 LS. De manera que, sí o sí, cualquier inscripción de obra exigencia licencia.

En otras ocasiones, reconoce que carece de competencia para pronunciarse sobre aspectos competenciales. Sin embargo, dice que como es al Estado al que le corresponde indicar los requisitos para la inscripción, exigiendo la licencia en el art. 28.1 LS, diga lo que diga la ley sustantivamente competente (la autonómica), nunca se podrá inscribir sin esa licencia.

En otras, añade que la ley autonómica no se aplica (p.e. en Andalucía en segregaciones por silencio) o que sí se aplica (p.e. en la misma Andalucía al exigir la georreferenciación de la obra en construcción).

Similares juegos se observan en relación con las segregaciones por silencio o por prescripción porque diga lo que diga la norma competente autonómica, las considera contrarias al art. 26 LS (no pudiendo ya alegar el art. 11.4.a por su declaración de inconstitucionalidad ex Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre).

Es decir, la DG afirma que la legislación estatal impone como preceptiva e inevitable para la declaración de obra nueva la licencia y no otro medio de intervención.

Como hemos ido apuntando en los estudios de estos años, creemos que la DG yerra. Pero es que ahora es la misma legislación estatal la que pone en cuestión tales afirmaciones.

Detengámonos en la Orden ECM/599/2025, de 10 de junio, por la que se modifica la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras[181]. Esta norma modifica la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo (con entrada en vigor el 12 de agosto de 2025)[182].

---

[181] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-11815

[182] No entramos en otros aspectos de interés, como es el cómputo de superficies a efectos de tasación: *"«Superficie útil. Es la superficie del suelo delimitado por el perímetro definido por la cara interior de los cerramientos externos de un edificio o de un elemento de un edificio. No se considerará superficie útil la superficie ocupada en planta por cerramientos interiores fijos, por los elementos estructurales verticales, y por las canalizaciones o conductos con sección horizontal superior a los 100 centímetros cuadrados y la superficie del suelo cuya altura libre sea inferior a 1,5 metros. En concreto, no se considerará superficie útil la ocupada por los espacios exteriores»…. «d) Deberán valorarse de forma independiente los espacios que, por su uso características constructivas y funcionales, se considere que tienen valores independientes. La valoración de cada espacio diferenciado deberá ser objeto de justificación, indicando los criterios seguidos.*

En su preámbulo dice:

"diversos ayuntamientos se encuentran en proceso de creación de nuevas figuras administrativas con la finalidad de agilizar la gestión urbanística. Se trata por lo general de títulos habilitantes o autorizaciones administrativas previstas para los casos de edificios en construcción o en rehabilitación y que, sin perjuicio de la necesidad de obtención ulterior de la licencia de obras, permite iniciar la ejecución de las obras tras la comprobación y validación de unos requisitos básicos o esenciales. … respetando plenamente las competencias autonómicas y locales en materia urbanística, se considera importante aclarar en la citada orden las características que deben tener estas autorizaciones administrativas previas a la licencia de obra para que puedan ser empleadas a efectos de obtener una tasación válida para las finalidades recogidas en el artículo 2 de la orden".

No se piense que solo se admiten a efectos de la tasación. Basta detenerse en el último inciso de este párrafo (el primero del apartado II):

"En lo que respecta a las nuevas figuras administrativas creadas por diversos ayuntamientos con la finalidad de agilizar la gestión urbanística, se incorporan a la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, las características que deben tener estas autorizaciones administrativas previas a la licencia de obra para que puedan ser empleadas a efectos de obtener una tasación válida para las finalidades recogidas en el artículo 2 de la orden. En primer lugar, se debe tratar de una autorización administrativa que permita iniciar la ejecución de obras. En segundo lugar, es importante que esta autorización administrativa sea de amplio alcance y, por tanto, debe emitirse previa comprobación de la conformidad de la intervención con las condiciones volumétricas y demás parámetros urbanísticos que los ayuntamientos determinen en el ámbito de sus competencias. Con el objeto de aportar una mayor seguridad al garante en relación con la obtención ulterior de la licencia de obra, es importante asegurar que la ejecución de las obras amparadas por la misma represente una parte sustancial de la obra total a efectuar; en este sentido, se toma como medida de referencia el presupuesto de ejecución material del proyecto. De la misma forma, se exige que las construcciones amparadas por estas autorizaciones sean debidamente registradas y que se aporte la declaración de obra nueva".

Es decir, esas autorizaciones (que no licencias de obra) deben aportarse junto con la declaración de obra nueva. Por tanto, no cabe duda de que son título habilitante para la escritura de declaración de obra nueva y para su inscripción.

Si queda alguna duda, la despeja de nuevo (párrafo segundo del apartado III):

"A este respecto, es relevante destacar que las modificaciones relativas a las licencias esenciales son fundamentales para asegurar que estos actos administrativos municipales cumplan su objetivo de agilizar las promociones inmobiliarias. Esto permite a los promotores acceder a la financiación hipotecaria en cuanto dispongan de dichas licencias, reduciendo así los costes de inicio y, en última instancia, contribuyendo a incrementar la oferta de vivienda".

Y sigue:

El informe de valoración deberá contener una tabla en la que se desglose la superficie adoptada de cada uno de los distintos espacios valorados, así como, en su caso, las áreas de los cuerpos de edificación independientes, las zonas comunes y los distintos espacios exteriores de uso privativo a disposición del inmueble valorado, tanto cubiertos como descubiertos, así como cualesquiera otras que puedan resultar relevantes en función del tipo de edificación de que se trate.»

"cabe destacar que el encuadre de las licencias esenciales de forma expresa en la Orden ECO evita las actuales dudas interpretativas sobre su posible consideración como «licencias de obras» y, por consiguiente, acaba con la incertidumbre que afectaba a los promotores (en cuanto a su posible acceso a la financiación) a los ayuntamientos (a la hora de diseñar sus títulos habilitantes) y a las entidades de crédito (a efectos de correcta valoración de los activos de cobertura de sus carteras de préstamos)".

Es decir, esas autorizaciones sirven para agilizar la promoción y acceder a la financiación, siendo sabido que sin escritura de obra e inscripción no hay financiación que valga. Para los edificios en construcción admite *"licencia de obra o, en su caso, autorización administrativa expedida por el ayuntamiento competente de conformidad con lo establecido en el párrafo siguiente"*.

No hay ninguna duda de que esa autorización (que no licencia) va a servir para la escritura de declaración de obra en construcción y su inscripción. Despejando ya toda duda aclara en el párrafo siguiente:

"La autorización administrativa para el comienzo de las obras referido en el párrafo anterior deberá cumplir con las siguientes características:

1.º se emitirá sin perjuicio de la necesaria obtención ulterior de la pertinente licencia de obra.

2.º se emitirá previa comprobación de la conformidad de la intervención con las condiciones volumétricas y demás parámetros urbanísticos que resulten de aplicación.

3.º deberá autorizar la ejecución de obras en una proporción de al menos el sesenta por ciento del presupuesto de ejecución material de proyecto, incluyendo como mínimo los elementos esenciales de la estructura y envolvente del edificio, lo que se acreditará expresamente mediante certificación expedida por el técnico responsable de la redacción del proyecto.

En el caso de que se disponga de la autorización administrativa citada en el párrafo anterior, se deberá disponer también de la declaración de obra nueva en construcción prevista en el artículo 28 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Ésta deberá estar inscrita en el Registro de la Propiedad".

Es decir, el tasador deberá pedir, junto con la autorización administrativa, la declaración de obra en construcción conforme al art. 28 LS (sí, ese que según la DG no deja inscribir obra alguna sin licencia y que se supone que no admitía ningún otro tipo de autorización administrativa), escritura que, además, deberá estar inscrita.

A la vista de lo expuesto, ¿no debería la DG reconsiderar su tesis de que la legislación estatal no permite declarar obras sin licencia por imponerlo así el art, 28 LS rechazando las autorizaciones previas admitidas por las normas autonómicas y municipales?

Ante esta situación, probablemente podrán enfrentarse dos tesis:

- La que afirme que nada ha cambiado, pues el art. 28.1 LS solo exige *"acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística"*, por tanto, se dirá, nunca ha impuesto la licencia.
- Y la que afirme que la DG ha dado por sentado que se trata de un control previo exhaustivo (la licencia) y que esta OM ya se abre a que el control, al menos

en la declaración de obra en construcción, sea mucho más laxo y así podrán preverlo las CCAA.

7. INTUICIONES SOBRE LA CAUSA DE ESTAS DISFUNCIONES

No hemos pretendido resolver todos y cada uno de los casos. Estos ejemplos solo pretenden destacar que la DGRN (hoy, DGSJFP) en ocasiones entiende que la norma autonómica no respeta la distribución constitucional de competencias y no la aplica; en otras, deja sin efecto práctico leyes autonómicas no impugnadas por el Estado; y, en ocasiones, opta por forzar una interpretación de la norma que, según su criterio, pasaría a ser conforme a la Constitución.

Esta confusión se traslada al notario y al registrador. ¿deben o no aplicar legislaciones autonómicas que no han sido constitucionalmente impugnadas, pero que les planteen dudas sobre su constitucionalidad? ¿Tienen notarios y registradores o la propia DG competencia para dejar sin aplicación una norma autonómica o para forzar una interpretación de la misma que sea -según su criterio- conforme a la Constitución?

El riesgo es tanto laminar las competencias autonómicas, como aceptar normas autonómicas en materias que exceden de sus competencias, según la posición que se adopte.

El poder tiende a expandirse si no se imponen cortapisas. Con las competencias de notarios y funcionarios, así como las del Estado y las CCAA sucede lo mismo. Suele olvidarse que la asunción de competencias implica la asunción de responsabilidades. Sin poder tampoco profundizar en la materia, nos atrevemos a realizar tres proposiciones:

a) La asunción de competencias de mera publicidad noticia del urbanismo por el Registro conlleva riesgos no menores.
b) Los documentos públicos y las inscripciones registrales no deberían utilizarse en el campo de batalla respecto de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
c) Existen soluciones razonables que podrían tener amparo normativo y permitirían una actuación notarial y registral respetuosa con las competencias ajenas.

Apenas algún párrafo sobre cada idea.

7.1. LA ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS DE MERA PUBLICIDAD NOTICIA DEL URBANISMO POR EL REGISTRO CONLLEVA RIESGOS NO MENORES

Quizá parte del problema sea que el encaje del Registro con el Urbanismo resulte forzado. Juan José Pretel Serrano[183] señala que el Registro y el urbanismo mantienen diversos grados de relación [184]:

[183] Registrador y en su día Letrado del Cuerpo Especial Facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

[184] Pretel Serrano, J. J. (2023). *Registro de la Propiedad, Constitución y Estado de las Autonomías: Breve lectura constitucional del Registro de la Propiedad*. Editorial Reus, p. 94.

a) Aspectos de derecho urbanístico excluidos del Registro de la Propiedad. Como bien dice, es lógico que las previsiones del Planeamiento que tienen carácter normativo no precisen para nada acceder al Registro.
b) Aspectos que constan en el Registro como mera publicidad noticia. Como es de sobra conocido, la publicidad noticia *per se* no produce efectos jurídicos. Tal anuncio "publicitario" podrá constar en el Registro o en cualquier otro lugar.
c) Aspectos en que el Registro coadyuvaría a la eficacia de la actuación urbanística. Cita el autor las afecciones reales por los deberes de la transformación urbanística.
d) Finalmente, incluye como cuarto supuesto los casos en que, al igual que sucede con los notarios, debe exigirse la licencia para la declaración de obra o la segregación.

Como consecuencia de esta fagocitación por el Registro de elementos de pura publicidad noticia se genera una distorsión respecto del ideal de un Registro con efectos jurídicos. Lo que puede parecer un éxito (más funciones, más publicidades con sus correspondientes aranceles), encubre un peligro.

No podemos excedernos en estas materias colaterales, pero el mismo Pretel señala que la jurisprudencia del TC si bien reconoce la competencia estatal exclusiva sobre los Registros públicos, entiende esta expresión queda referida a registros que tengan por objeto materias de derecho privado y no a otros registros (cita la STC 71/1983, de 29 de julio), pero cumulativamente exige también que *"ha de tratarse de efectos jurídicos y no solamente administrativos, es decir, han de producir un efecto jurídico sustantivo o material derivado de la publicidad que proporciona el registro, superando los efectos de los registros administrativos que serían aquellos que operan como un mero archivo o fichero de datos"*. Cita la STC 32/1983, de 28 de abril y de 16 de julio STC 81/2013[185].

Nótese que si la materia no es civil (sino administrativa) y la publicidad no surte efectos jurídicos, sino de publicidad noticia (lo que se reconoce en todo el grado "2" o segundo aspecto de relación antes visto), no habría competencia estatal exclusiva en esas materias y las CCAA podrían crear sus propios Registros.

De hecho, esta posibilidad está reconocida por el propio Pretel al señalar[186] que nada impide que las CCAA puedan crear esos registros administrativos ligados a una competencia propia. Si el Urbanismo es competencia de las CCAA y los Registros acaban siendo de publicidad noticia o fundamentalmente de publicidad noticia, el riesgo es evidente.

Llegados a este punto no acaba de entenderse que, para tales fines de publicidad noticia, no se opte por el Catastro, gratuito, de ámbito estatal (salvo en País Vasco y Navarra) y unificado. Esta solución evitaría el riesgo de conversión del Registro de la Propiedad en un Registro administrativo, al excluir del mismo la mera publicidad noticia.

[185] Aunque unas páginas más adelante, parece referirse a STC 87/1985, de 16 de julio; por tanto, la referencia a la STC 81/2013 es autónoma respecto de esa fecha.
[186] Pretel Serrano, J. J. (2023). *Registro de la Propiedad, Constitución y Estado de las Autonomías: Breve lectura constitucional del Registro de la Propiedad*. Editorial Reus, p. 109.

7.2. LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS Y LAS INSCRIPCIONES REGISTRALES NO DEBERÍAN UTILIZARSE EN EL CAMPO DE BATALLA RESPECTO DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Siguiendo a Pretel, quien se centra en el problema del Registro, podríamos aplicar *mutatis mutandis* algunas de sus conclusiones también en el ámbito de la documentación pública.

Incluso si no se abandona el campo del Registro de la Propiedad, la distribución de competencias sobre el mismo dista de ser sencilla. Afirma Pretel que *"no puede afirmarse que la legislación autonómica no pueda hacer ni la más mínima referencia al Registro de la Propiedad… es necesario reconocer cierta posibilidad de utilización de la institución registral al legislador autonómico"*. A continuación, se afana en encontrar límites a esta posibilidad. Destaca además el problema de la reproducción de normas estatales en las autonómicas, distinguiendo dos casos de *lex repetita*, según la competencia sea también autonómica o no. En el primer caso, la repetición no será siempre inconstitucional; en el segundo, para el autor citado, sí lo sería.

Por otro lado, destaca que la competencia exclusiva del Estado sobre notarios y registradores no debería utilizarse para invadir competencias autonómicas (como la relativa al urbanismo, completamos nosotros).

La cuestión es, si *"la competencia exclusiva del Estado sobre notarios y registradores no debería utilizarse para invadir competencias autonómicas"*, ¿respeta este aserto la DG en los casos o ejemplos antes analizados? ¿Acaso no vacía de alguna competencia urbanística a las CCAA con sus soluciones que se pretenden al margen del Derecho urbanístico y de la LPA?

7.3. EXISTEN SOLUCIONES RAZONABLES QUE PODRÍAN TENER AMPARO NORMATIVO Y PERMITIRÍAN UNA ACTUACIÓN NOTARIAL Y REGISTRAL RESPETUOSA CON LAS COMPETENCIAS AJENAS

Asumir la competencia de aplicar o no una norma urbanística autonómica no impugnada por nadie por una supuesta inconstitucionalidad, se ha convertido en una opción peligrosa.

Cuando estudiemos las escrituras de obras respecto de las cuales ya no caben acciones urbanísticas que impliquen su demolición por prescripción de las mismas, veremos que la solución legal (art. 28.4 LS) es autorizar la escritura, inscribirla y notificarla al Ayuntamiento que podrá reaccionar.

Esta solución u otra similar anticipatoria (el notario podría notificar segregaciones y obras sin licencia al órgano competente para expedirlas) permitiría que fuese la Administración la que se pronunciase sobre si existe algún impedimento urbanístico.

En nuestra opinión, cuando en 1990 se decidió que los notarios controlasen la existencia de la licencia o autorizasen por prescripción y los registradores inscribieran por cualquiera de las dos vías, nunca se pensó que acabarían teniendo la potestad de inaplicar legislación autonómica no impugnada ante el Constitucional. Si el sistema de notificar

una vez inscrito (como en el art. 28.4 LS) o con motivo de la autorización de la escritura, funciona, ¿por qué no utilizarlo en otros casos dudosos? Los ejemplos claros son las segregaciones de suelos, las modificaciones de entidades ya construidas y divididas en propiedad horizontal o los cambios de uso cuando, conforme a la legislación aplicable, ya hayan transcurrido los plazos de prescripción (siempre que la norma autonómica admita la prescripción).

Creemos que estas materias dan para un debate que excede del propósito de este trabajo.

8. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Como estudiamos antes, con fecha 1 de enero de 1986 España pasaba a formar parte de la Unión Europea (en lo sucesivo, UE). Esta situación exige entender mínimamente el funcionamiento de esta y su impacto en la legislación española.

8.1. COMPLEJIDAD DE LA INSERCIÓN DEL DERECHO DE LA UE EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

La complejidad ya estudiada aumenta si consideramos que algunos de los requisitos que se exigen para las escrituras notariales de obra nueva tienen su fuente en el Derecho de la UE.

Si la determinación de la legislación española aplicable puede generar algunas dudas, no parece correr mejor suerte determinar el valor vinculante y el alcance de la normativa europea. El problema esencial es que no resulta nada sencillo distinguir entre acto normativo y acto administrativo de la UE porque no existe una correlación entre la forma y el contenido material o la jerarquía normativa.

El Consejo de Estado[187] en su Informe de 2020 sobre la inserción del Derecho comunitario en el ordenamiento español destaca su complejidad:

> *"Como es sabido, el artículo 249 TCE tipifica, como normas o actos comunitarios de carácter vinculante, el reglamento, la directiva y la decisión. No obstante, este esquema diseñado por el Tratado no es tan claro como parece. En primer lugar, porque los reglamentos, directivas y decisiones pueden ser obra final del Consejo, del Consejo y el Parlamento (co-decisión) o de la Comisión, y hasta, con la excepción de la directiva, del Banco Central Europeo (también habrá decisiones del Consejo Europeo, tras la aprobación del nuevo Tratado de Lisboa); pueden desarrollar una previsión del Tratado y hacer lo propio con una norma de derecho derivado; pueden tener un objeto general o singular (muchos reglamentos de la PAC). En segundo término, porque en ocasiones se utiliza la terminología del artículo 249 con una finalidad y contenido diversos a los inicialmente previstos, como en el caso de las directivas detalladas o las decisiones de alcance general (por ejemplo, decisiones sobre recursos propios, decisión sobre comitología y decisiones del art. 308 TCE). Es decir que, con el actual sistema, la forma de un acto no determina necesariamente su contenido material ni permite diferenciar con nitidez entre actos legislativos y no legislativos ni establecer, por tanto, un modelo de jerarquía normativa.*
>
> *El nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, aprobado en Lisboa (arts. 249-249 D), distingue entre actos legislativos, delegados (que no se ha de confundir con la comitología) y de ejecución, y se establece que la "decisión" puede tener un doble carácter, dependiendo de si designa sus destinatarios o no. Aún es pronto para asegurar que estas modificaciones basten para mejorar sensiblemente la situación actual. En todo caso el esquema propuesto sigue un tanto alejado del que resulta común en la mayoría de los ordenamientos*

[187] *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción de España en Europa*. (2008). Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/Europa.pdf

nacionales, donde pueden distinguirse con mayor claridad entre actos jurídicos de contenido normativo y no normativo.

Como normas o actos no vinculantes, el mismo artículo 249 TCE menciona las recomendaciones y los dictámenes. Además, en la práctica diaria de las Instituciones europeas, se dan numerosos "actos atípicos", la mayoría sin valor vinculante (comunicaciones, declaraciones, resoluciones, libros blancos y verdes…). Algunos de estos actos, cada vez más comunes, se conocen como soft law en terminología anglosajona, sin que su falta de fuerza vinculante implique la carencia total de efectos jurídicos. Por otra parte, existe una variedad de instrumentos jurídicos que podrían entrar en la categoría de "actos meramente administrativos" (instrucciones, cartas de emplazamiento o de requerimiento, dictámenes motivados y detallados e incluso algunas de las "decisiones" del artículo 249, como las que aprueban un reglamento interno), debiendo diferenciarse a este respecto entre normas con efectos para terceros y actos con efectos meramente internos en la organización.

El que un acto pueda considerarse como atípico, de soft law o administrativo no quiere decir que sus consecuencias queden por ello limitadas; en realidad, las de cada "acto atípico" son independientes de la forma que éste adopta, pues lo que las determina es su contenido, pudiendo encontrarse actos con efectos jurídicos para terceros, otros que sirven de pauta interpretativa y otros utilizados para confirmar una determinada argumentación judicial (STJ de 31 de marzo de 1971, asunto 22/70, AETR). Del mismo modo, el Tribunal de Justicia ha reconocido la actual confusión entre acto normativo y acto administrativo pero, utilizando una vez más un criterio material, ha establecido que esa diferencia formal no es relevante en el Derecho comunitario ya que siempre hay que analizar el contenido concreto de cada instrumento jurídico para determinar sus efectos (STJ de 10 de diciembre de 1998, en asunto C-221/1997).

Para completar el cuadro normativo de la UE, se han de considerar los actos de algunos de los dos pilares intergubernamentales: así, el Título V del Tratado de la Unión, en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), cuenta con principios y orientaciones generales, estrategias comunes, acciones comunes, posiciones comunes; y el Título VI del Tratado de la Unión, en materia de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), incluye posiciones comunes, decisiones marco, otras decisiones y convenios.

En cualquier caso, dejada constancia de la actual complejidad del sistema de fuentes jurídicas en el Derecho europeo,…".

8.2. NOCIONES BÁSICAS

De nuevo, no es materia de este estudio un desarrollo exhaustivo del Derecho de la Unión, pero no será posible entender algunas de las normas si se desconoce dicho derecho.

El art. 93 de la CE preveía que *"mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución"*. Al amparo de la norma constitucional que autoriza verdaderos traspasos ("cesiones" en el párrafo segundo del art. 93 CE) de soberanía, aunque no de la soberanía general, España firmó el Acta de adhesión a las Comunidades Europeas el 12 de junio de 1985.

La relación entre el Derecho comunitario europeo y nuestro derecho interno genera un debate entre (i) quienes siguen defiendo que es una rama del Derecho internacional público y (ii) quienes consideran que es un ordenamiento jurídico autónomo con normas fundacionales propias. Probablemente la tendencia de los tiempos conduce a la segunda posición apuntada. La Sentencia del Tribunal de Justicia (en lo sucesivo, STJUE) *Costa/Enel*[188] afirmaba que *"a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE creó un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado, y que vincula a sus órganos jurisdiccionales"*. No obstante, en el Tratado de Lisboa[189] parece abandonarse el concepto constitucional y centrarse en un Tratado de funcionamiento.

De Lisboa resultan los dos Tratados vigentes, que son el de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, TFUE, antes, Tratado constitutivo de la Comunidad Europea)[190].

Desde la adhesión, el ordenamiento jurídico de las Comunidades europeas, hoy de la Unión Europea, forma parte de nuestro ordenamiento. Se trata de *"un cuerpo de derecho aplicable a sus súbditos* (a los súbditos de los Estados miembros) *y a ellos mismos"* (Sentencia *Costa-Enel*).

Es importante recordar que la delimitación de competencias se rige por el principio de atribución. Dicho principio supone que la UE opera dentro de los límites competenciales atribuidos por los Estados miembros en los Tratados para alcanzar sus objetivos; las competencias no atribuidas en los Tratados corresponden a los Estados miembros.

En cualquier caso, constituye un ordenamiento jurídico en sentido propio con sus fuentes, principios y conceptos.

Con un exceso de síntesis podemos señalar estos aspectos de interés:

1. El ordenamiento jurídico de la Unión europea comprende el Derecho originario y el derivado.

El derecho originario estaría integrado por los Tratados constitutivos de las Comunidades y de la Unión Europea. Sus preceptos se destinan no solo a los Estados, sino también a los nacionales, pues cuando las obligaciones que definen y que se aplican a otros particulares, a los Estados miembros o a la propia institución comunitaria están bien definidos, generan derechos a los nacionales.

El derecho derivado del TFUE se traduce en Reglamentos, Directivas y Decisiones.

a) Los Reglamentos tienen alcance general. Se integran en el ordenamiento de los Estados y son directamente aplicables desde su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, sin necesidad de acto formal de recepción o incorporación al Derecho nacional.

[188] Vid. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006

[189] Vid. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT

[190] En este punto, sirve de guía en parte, Fernández Rodríguez, T. R., & García de Enterría y Martínez-Carande, E. (2022). *Curso de Derecho Administrativo* (18ª ed.), (Vol. 1). Civitas Thomson Reuters.

- No obstante, el Reglamento puede confiar a los Estados la adopción de las medidas necesarias. Solo en ese caso se necesita la acción complementaria de los Estados miembros.

b) Las Directivas no son directamente aplicables y precisan de la norma interna de transposición.
   - No obstante, la Directiva puede tener excepcionalmente un efecto directo (STJUE Van Duyn). Si sus disposiciones aparecen como incondicionales y suficientemente precisas, a falta de medidas de aplicación adoptadas en plazo o frente a normas nacionales no conformes, se pueden invocar en las relaciones verticales (entre Administración y particulares) con carácter unilateral por el particular contra el Estado. *A contrario,* no cabe invocarlas ni en sentido horizontal ni por el Estado contra el particular.

c) Las Decisiones, en tanto que obligaciones impuestas a un Estado, suelen equipararse a actos individuales.
   - No obstante, igualmente si es incondicional, puede producir efectos directos entre los Estados y sus administrados (en estos casos, son decisiones con cierto cariz normativo)

Junto a estas fuentes, se considera que deben incluirse los principios generales del Derecho (proporcionalidad, seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, audiencia y defensa, protección de la confianza legítima …) y, como parte integrante de estos principios, se introducen los derechos fundamentales (expresan las tradiciones constitucionales vigentes de los Estados). En definitiva, esta vía trata de evitar que se impida aplicar el derecho europeo acogiéndose a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución de cada Estado a sus nacionales. Se produce la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales.

2. Las competencias se rigen por los principios comunitarios y son de distintos tipos.

Este nuevo *ius commune* supone el ejercicio de esas competencias atribuidas que se rige por los principios (i) de subsidiariedad (cuando la competencia no es exclusiva de la UE, esta solo intervendrá si los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados por los Estados, sino que se precisa la escala de la Unión) y (ii) de proporcionalidad (cuando intervenga la Unión, lo hará en la medida necesaria para alcanzar el objetivo).

Tales competencias de la Unión pueden ser exclusivas, compartidas y de apoyo[191].

[191] El Tratado de Lisboa distingue tres tipos de competencias: competencia exclusiva, en ámbitos en los que únicamente la Unión puede legislar, mientras que los Estados miembros se limitan a aplicar la legislación europea; competencia compartida, en ámbitos en los que los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en la medida en que la Unión no haya ejercido su competencia; y competencia de apoyo, en ámbitos en los que la Unión adopta medidas destinadas a apoyar o complementar las políticas de los Estados miembros. Además, las competencias de la Unión pueden ahora restituirse a los Estados miembros mediante una revisión del Tratado. Destaca Oñate (galeradas) que *"En virtud de* (el Tratado de Lisboa)*, desaparecen los llamados pilares de las políticas comunes (salvo la PESC), que se convierten en políticas propias de la Unión; se atribuye carácter vinculante con el mismo valor que los Tratados a la Carta de Derechos Fundamentales, de 7-12-2000, reformada el 12-12-2007 (art. 6 TUE), se crean las figuras del Alto Representante para Asuntos Exteriores y el Presidente del Consejo Europeo y se reconoce la personalidad jurídica propia de la Unión para firmar acuerdos internacionales".*

3. Los principios esenciales.

Formando parte el Derecho de la Unión de los ordenamientos nacionales y siendo inmediatamente aplicable (Sentencia COSTA-ENEL), interesa destacar algunos principios esenciales:

a) Eficacia directa. Las normas comunitarias pueden imponerse por virtualidad propia sin necesidad de previsiones de los Estados miembros. Esta eficacia no es absoluta y se condiciona a los requisitos formulados en la sentencia *Van Gend en Loos*. Si la norma es suficientemente precisa y no está condicionada a que se dicten normas adicionales (de la UE o de los Estados), podrá ser invocada no solo en relaciones verticales, sino también en las horizontales.

b) Primacía. El Derecho de la UE goza de preferencia sobre el derecho interno en caso de conflicto, excluyéndose la norma interna incompatible. La norma interna no queda eliminada, sino que se aplica a supuestos en que no haya conflicto con el Derecho de la UE. El principio suele generar fricción en la práctica cuando el Derecho europeo colisiona con la Constitución nacional. Quizá más que de primacía, debiera hablarse de competencia.

   La primacía plantea dos órdenes de problemas según se refiera a las normas o a la propia Constitución de los Estados.

   Con relación a las normas, si son anteriores al Derecho comunitario no surge discusión. La discusión surgió con relación a las normas posteriores, en especial si tienen rango de Ley. En este caso se ha evolucionado de exigir que el Juez plantee la cuestión de constitucionalidad de la ley posterior y contraria a la norma comunitaria, a la afirmación de que el Juez deje inaplicada la norma nacional posterior contraria al ordenamiento europeo por su propia autoridad y sin esperar a que esta sea eliminada del ordenamiento (SSTC 14 de febrero de 1991 y 22 de marzo de 1992 y STJUE *Simmenthal*).

   Con relación al conflicto con la Constitución la cuestión resulta más espinosa. El TJUE mantiene la primacía del derecho comunitario. Los Tribunales nacionales de Italia y Alemania tienen reservas. El TC español considera que se aplica el Derecho Comunitario con primacía al español cuando proporcione un nivel de protección superior a la de este; pero que, en caso contrario, prevalece el derecho interno porque no cabe renunciar a los derechos fundamentales constitucionales.

c) Interpretación conforme. Los jueces nacionales deben interpretar el derecho interno conforme al Derecho de la Unión. Se aplica sobre todo a disposiciones sin eficacia directa (Reglamentos, *soft law* y decisiones marco). Se trata de conseguir que la norma europea alcance su resultado.

d) Responsabilidad patrimonial de los Estados miembros. Los Estados deben responder a los particulares por los daños derivados de la violación del derecho comunitario.

8.3. APLICACIÓN DEL ORDENAMIENTO COMUNITARIO (EN ESPECIAL, EN RELACIÓN CON LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN ESPAÑA)

Este Derecho Europeo carece de Administración propia y su aplicación efectiva depende de la Administración y los jueces constitucionales de los Estados. Los Estados gozan de autonomía institucional y de procedimiento para decidir (i) a qué órgano corresponde la ejecución (en nuestro caso, Estados, Comunidad Autónoma o municipio) y (ii) qué instrumento (norma) debe utilizarse. Importa el efectivo cumplimiento. Pero como antes vimos, es el Estado el responsable.

Por ello, aplicando a nuestro caso la Sentencia *Comisión v. Bélgica*) (1) es admisible que los actos normativos correspondan a las CCAA, porque el reparto competencial interno es materia de cada Estado, (2) pero el responsable del incumplimiento frente a la Comunidad es el Estado. Según el TC, no existe en España una competencia específica para la ejecución del Derecho Comunitario (STC 8 de marzo y 22 de abril de 1993), pero del art. 93 CE y del 149.1.3ª que atribuye competencia en relaciones internacionales, se derivan títulos para intervenir supletoriamente a fin de evitar la responsabilidad del Estado por incumplimientos de las Comunidades. Adicionalmente, el Estado podrá repercutir dicha responsabilidad en la Comunidad incumplidora.

8.4. EJEMPLOS DEL IMPACTO DE ESTA NORMATIVA EUROPEA EN LA LABOR NOTARIAL

Pondremos solo unos ejemplos breves.

a) Las licencias para servicios y su relación con las de obra

Como primer ejemplo, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior plantea la necesidad de evitar que se impongan restricciones a los servicios en los distintos países de la UE.

Manuel Táboas[192] se manifiesta en términos contrarios a aplicar el sistema de declaración responsable a los supuestos de obras e, incluso, en las relativas a usos. Surge uno de los frentes conflictivos en las resoluciones de la DG.

b) Representaciones gráficas

Un segundo ejemplo claro de hasta qué punto una Directiva europea puede acabar incidiendo en el ejercicio notarial se aprecia en el problema de las representaciones gráficas que se relaciona con el deseo de la UE de disponer de información espacial para aplicar políticas de medio ambiente.

[192] Táboas Bentanachs, M. (2010). La proyección de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en los ámbitos urbanístico y medioambiental. *Cuadernos de Derecho Local*, (23), 61-77. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/699/qdl23_07_est04_taboas.pdf

Se dicta la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire)

La Directiva Inspire tiene como objetivo *"fijar normas generales con vistas al establecimiento de una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire), orientada a la aplicación de las políticas comunitarias de medio ambiente y de políticas o actuaciones que puedan incidir en el medio ambiente"* y condiciona los desarrollos técnicos adoptados.

c) Eficiencia energética

Un tercer ejemplo surge con el control de la situación de eficiencia energética de los edificios. Veremos que con motivo de la declaración de obra el notario exige, en ciertos casos, el certificado de eficiencia energética.

La Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética.

El Preámbulo del Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios enmarca estas exigencias en normas comunitaria al decir: *"La aprobación de la Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, hace necesaria la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de las modificaciones que incorpora".*

Se observa que es una norma europea la que incide en la actuación notarial mediante su transposición al derecho interno.

d) Actuación del notario como órgano jurisdiccional en ciertas materias y competencia para interponer la cuestión prejudicial

Y un cuarto ejemplo podría ser la posibilidad de que los notarios planteen cuestiones prejudiciales al TJUE.

La cuestión prejudicial permite que un solo Tribunal (el TJUE) imponga una única interpretación de las normas europeas en todo el ámbito de la Unión. Cualquier Estado puede interponerla. Es más, la facultad muta en deber para los órganos jurisdiccionales nacionales cuya decisión no admita recurso alguno; obligación que solo se exceptúa si la cuestión no es relevante o es idéntica a otra ya decidida o si existe ya jurisprudencia del TJUE o si la aplicación del Derecho Europeo puede imponerse con total evidencia y no deja lugar a duda razonable.

En esta sede la expresión "órgano jurisdiccional" debe entenderse, según el TJUE, en un sentido material más que formal.

En este sentido, las nuevas normas atribuyen funciones de órgano jurisdiccional al notario en ciertas materias. Por esta vía cabría cuestionarse si en el marco de un expediente atribuido al notario este podría plantear una cuestión prejudicial al TJUE. Este

tema ya lo planteamos en 2020[193]. Nuestra mejor doctrina se hace eco del problema recogiendo el guante. Tal y como señala Javier Oñate:

> *"Algunos autores (Requejo, Gómez-Riesco, Micó, Oñate), han planteado la posible legitimación del notario que esté tramitando 'como tribunal' un expediente de jurisdicción voluntaria para interponer una cuestión prejudicial. El TJUE ha interpretado de forma flexible el artículo 267 TFUE, consciente de que bastaría con que el ordenamiento interno de un Estado miembro atribuyese ciertas competencias a órganos no judiciales para que sectores enteros del Derecho de la Unión quedaran al margen de su control.*
>
> *En el caso de España, el TJUE ha admitido la legitimación del Tribunal Constitucional (que no forma parte del poder judicial) y se la ha negado a los llamados Tribunales Económico-Administrativos (STJUE 21-01-2020), tras admitirla inicialmente; a los LAJ en los expedientes de aprobación de jura de cuentas (STJUE 16-02-2017, asunto C 503/15), que no son de JV* (jurisdicción voluntaria) *y, de plano, a una notaria sancionada en el marco de un expediente disciplinario en que alegó infracción del Derecho de la Unión (ATJUE 19-05-2022, asunto C 722/21), pero la cuestión no está definitivamente resuelta pues no actuaba en el caso como autoridad decisoria".*

Apuntemos, no obstante, que señala García de Enterría que el TJUE sí ha admitido su interposición por el Tribunal de Defensa de la Competencia (hoy Comisión Nacional de la Competencia) y por el Tribunal Económico Administrativo-Central, aunque no sean órganos jurisdiccionales.

En cualquier caso, quizá deberíamos entender el tipo de expedientes que un notario tramita. En esta línea no sería lo mismo la función de órgano jurisdiccional del notario en las actas de declaración de herederos o en otras actuaciones sucesorias, que los meros procedimientos administrativos (como lo son los registrales, en concreto, el art. 201.1 LH, aunque no ignoramos intentos de amparar toda la materia en la jurisdicción voluntaria, o los catastrales como el del art. 18.2 LCI).

Esta apretada síntesis solo pretende servir de punto de apoyo cuando en alguna de las materias de esta obra debamos señalar que la legislación española tiene su causa u origen en alguna Directiva o disposición comunitaria.

8.5. LA CONTRATACIÓN DE *LOBBIES* EN LA UE

La importancia del Derecho de la UE es tal que las Corporaciones realizan actividades de *lobby*[194]. Pese a alguna información periodística no hemos encontrado evidencias de la contratación de despachos externos con influencia en Bruselas. Sin desconocer

---

[193] Micó Giner, J. (2020). A propósito de la STJUE de 16 de julio de 2020 (C-80/19). La función del notario español en la UE. *La Notaría*, (1-2), 221–238. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/servlet/ejemplar?codigo=559691&info=open_link_ejemplar

[194] Para el CORPME Vid. https://www.lobbyfacts.eu/datacard/colegio-de-registradores-de-españa?rid=405772926495-36
Para el CGN Vid. https://www.lobbyfacts.eu/datacard/consejo-general-del-notariado?rid=171983226293-59&sid=201969
La desproporción de recursos destinados por una y otra Corporación (máxime si se atiende en recurso por cabeza, atendido que los segundos son casi el triple de los primeros) es notable y quizá pudiera explicar algunas consecuencias.

algunas críticas o reticencias a que una Corporación de derecho público (así define la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios profesionales a estos) contrate un *lobby*, de haberse producido dicha contratación, tal debate no es el objeto de nuestro estudio. Quizá la posibilidad sea admisible, pero siempre aplicando los principios de transparencia, finalidad legítima, comprobación del registro como grupo de interés y compatibilidad con el derecho público.

9. ESBOZADO EL PROBLEMA COMPETENCIAL, SURGE EL PROBLEMA TEMPORAL. RETROACTIVIDAD E IRRETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS

Analizado el problema que resulta de la confluencia de distintas competencias (de la UE, del Estado, de las CCAA y de los Municipios) sobre un mismo territorio (que hemos llamado problemas *"del espacio"*), surge el problema de enfrentarse a las dificultades que derivan de la necesidad de determinar la norma aplicable en el tiempo o los problemas *"del tiempo"*.

9.1. INTRODUCCIÓN

El problema de la determinación de la ley aplicable en el tiempo no es exclusivo de la legislación urbanística ni de la notarial ni de la registral. Aunque estamos ante un problema clásico del Derecho, es cierto que en materia urbanística se aprecia con una claridad absoluta.

A continuación, veremos que la determinación de la legislación aplicable en el tiempo es cuestión, a nuestro juicio, mucho menos pacífica de lo que afirman las Resoluciones de la DG.

También surge el debate sobre si la exigencia impuesta la Ley 13/2015 al modificar el art. 202 LH (norma adjetiva) exigiendo la georreferenciación de la porción de suelo ocupada por la edificación se debe aplicar retroactivamente a obras declaradas en construcción antes de dicha norma.

9.2. EJEMPLO DE PARTIDA. LOS TRES MOMENTOS

Creemos que un sencillo ejemplo nos permitirá entender el problema. Partamos de que las obras se declaran o por cumplimiento de la legislación urbanística o por prescripción del plazo legal para el ejercicio de las acciones que impliquen su demolición.

Supongamos que en el período T1, existe una legislación (L1). En ese año resultaría que cuatro hermanos realizan cada uno de ellos una obra.

Relacionemos esos supuestos con el momento en que cada uno de ellos otorga la escritura de obra nueva, partiendo que en el período posterior (T2) se ha modificado la normativa (L2) y que se ha vuelto a modificar en otro período posterior (T3) con una nueva norma (L3).

a) La obra física, su declaración ante notario y la presentación de la escritura al Registro se realizan bajo la vigencia de la misma norma.
   El caso más sencillo es el de Ticio. Realiza su obra en el período T1, bajo la vigencia de la L1 y durante esa misma vigencia de la norma, la declara ante notario y presenta a inscripción la escritura.

TICIO	Tiempo de vigencia de la norma	Ley vigente
Inicio de obra	T1	L1
Fin de obra	T1	L1
Escritura	T1	L1
Presentación a inscripción	T1	L1

Nadie duda que no cabe otra opción que aplicar la L1 (no hay otra Ley).

b) La obra física y la declaración de obra se realizan bajo la legislación del período inicial, pero se demora la presentación a un período posterior, bajo la vigencia de una nueva Ley.
El caso de Cayo, se complica un poco. Si bien inició, acabó y otorgó la escritura en el tiempo T1, se demoró en presentarla al Registro.

CAYO	Tiempo de vigencia de la norma	Ley vigente
Inicio de obra	T1	L1
Fin de obra	T1	L1
Escritura	T1	L1
Presentación a inscripción	T2	L2

El notario, evidentemente, aplicará L1 en el momento de la autorización. ¿Qué legislación debe aplicar el registrador? En este caso, solo tiene dos opciones: o la vigente al concluir la obra (que es la misma que la del otorgamiento de la escritura) o la vigente al presentar a inscripción.
En nuestra opinión siempre debería aplicar la legislación vigente en el momento en que existe constancia fehaciente de la terminación de la obra. Y si bien la fehaciencia no es exclusiva de la escritura, sin duda que existe fehaciencia desde la misma. Así notario y registrador aplican la misma norma. La DG parece decir, desde el año 2012, lo contrario.

c) El caso de Sempronio, se complica algo más. Si bien inició y acabó la obra en el tiempo T1, se demoró en acudir a la notaría para que el notario autorizase la escritura, momento en que ya existía otra legislación que será la misma que la vigente al presentarla al Registro.

SEMPRONIO	Tiempo de vigencia de la norma	Ley vigente
Inicio de obra	T1	L1
Fin de obra	T1	L1
Escritura	T2	L2
Presentación a inscripción	T2	L2

El notario y el registrador tendrán la misma duda. ¿Qué legislación deben aplicar el notario y el registrador? En este caso, solo tienen dos opciones: o la vigente al concluir la obra o la vigente al autorizar la escritura y presentar a inscripción.
En nuestra opinión el criterio debería atender a la fecha en que pueda acreditarse fehacientemente la terminación de la obra. De nuevo, si se sigue este criterio, si puede acreditarse el fin de obra durante la vigencia de la Ley 1, notario y registrador aplicarán la misma norma (L1); si no, no quedará otra que aplicar la legislación vigente al tiempo de la escritura (L2) y como desde ese momento la obra tiene fecha fehaciente, también el registrador debería aplica la L2. Notario y registrador aplicarían así la misma norma. La DG parece decir desde 2012 que el registrador aplicará siempre (tenga o no fecha fehaciente la obra), la L2.

d) Finalmente, complicamos del todo la situación con Julio. No solo se demora en otorgar la escritura, sino que (una vez autorizada la escritura) en lugar de

presentarla al Registro, tarda un tiempo en levarla y en el intervalo se dicta una nueva norma.

JULIO	Tiempo de vigencia de la norma	Ley vigente
Inicio de obra	T1	L1
Fin de obra	T1	L1
Escritura	T2	L2
Presentación a inscripción	T3	L3

El notario y el registrador tendrán la misma duda, pero manejarán legislaciones vigentes distintas. ¿Qué legislación debe aplicar el notario? En este caso, el notario solo tiene dos opciones: o la vigente al concluir la obra o la vigente al autorizar la escritura. El registrador tendrá las mismas dudas, pero dudará entre tres legislaciones. ¿Qué legislación debe aplicar el legislador? ¿La de la fecha de conclusión de la obra, la de la fecha de la autorización de la escritura o la de la fecha en que la escritura autorizada por notario se presenta a inscripción?

En nuestra opinión, depende de la fecha fehaciente de la obra al solicitar la declaración de obra ante notario. Y, siguiendo el razonamiento anterior, notario y registrador deberían aplicar la misma norma: la L1 si la obra tenía fecha fehaciente y la L2 (la vigente al otorgar la escritura) si no se pudo acreditar la fecha fehaciente. La DG parece decir desde 2012 que el registrador aplicará siempre (tenga o no fecha fehaciente la obra) la L3.

Este mismo esquema puede trasladarse a los supuestos en que se ha construido sin licencia o extralimitándose y que han otorgado sus escrituras y presentado a inscribirlas con esos mismos desfases temporales.

Tenemos pues tres momentos, (1) el momento de la actuación urbanística, (2) el del otorgamiento del interesado y autorización notarial de la escritura y (3) el de la presentación a inscripción de tal escritura.

También podemos plantear que la legislación al comienzo de la obra y a su conclusión haya variado, pero esta materia está resuelta por el Derecho Administrativo, que resuelve también incluso qué sucede cuando se solicita la Licencia de obra bajo la vigencia de una norma o planeamiento y este se modifica antes de su concesión.

Lo importante es entender que las Leyes mutan en el tiempo y durante el proceso desde el inicio de la obra hasta su inscripción pueden existir cuatro leyes diferentes, según el momento:

- ✓ Al inicio de la obra;
- ✓ A su conclusión;
- ✓ Al otorgamiento de la escritura;
- ✓ Al presentar a inscripción.

9.3. NORMAS BÁSICAS

Estos problemas en realidad responden a una cuestión de sobra conocida, la retroactividad o irretroactividad de las normas, y cuya importancia es tal que se ocupa de ella la Constitución española en su art. 9.3:

> *"3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos".*
>
> Tradicionalmente se acude a la regla del CC que en el art. 2.3 dice *"3. Las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario".*

Esquematizando, podemos establecer una regla y una excepción.

Regla: el principio es que las leyes no tienen efecto retroactivo,

Excepción: las leyes pueden disponer lo contrario, normalmente mediante disposiciones transitorias de tales normas, que pueden establecer un grado mayor o menor de retroactividad.

Cuando las leyes no contienen disposiciones transitorias propias, debería bastar la aplicación del art. 9.3 CE y del art. 2.3 del CC. No obstante, en ocasiones se acude a los criterios interpretativos de las propias disposiciones transitorias del CC.

¿Qué dicen estas disposiciones?

> *"DISPOSICIONES TRANSITORIAS*
>
> *Las variaciones introducidas por este Código, que perjudiquen derechos adquiridos según la legislación civil anterior, no tendrán efecto retroactivo.*
>
> *Para aplicar la legislación que corresponda, en los casos que no estén expresamente determinados en el Código, se observarán las reglas siguientes:*
>
> *Primera.*
>
> *Se regirán por la legislación anterior al Código los derechos nacidos, según ella, de hechos realizados bajo su régimen, aunque el Código los regule de otro modo o no los reconozca. Pero si el derecho apareciere declarado por primera vez en el Código, tendrá efecto, desde luego, aunque el hecho que lo origine se verificara bajo la legislación anterior, siempre que no perjudique a otro derecho adquirido de igual origen.*
>
> *Segunda.*
>
> *Los actos y contratos celebrados bajo el régimen de la legislación anterior, y que sean válidos con arreglo a ella, surtirán todos sus efectos según la misma, con las limitaciones establecidas en estas reglas. En su consecuencia serán válidos … y producirán su efecto … y cualesquiera otros actos permitidos por la legislación precedente; ….*
>
> *Tercera.*
>
> *Las disposiciones del Código que sancionan con penalidad civil o privación de derechos actos u omisiones que carecían de sanción en las leyes anteriores, no*

son aplicables al que, cuando éstas se hallaban vigentes, hubiese incurrido en la omisión o ejecutado el acto prohibido por el Código.

Cuando la falta esté también penada por la legislación anterior, se aplicará la disposición más benigna.

Cuarta.

Las acciones y los derechos nacidos y no ejercitados antes de regir el Código subsistirán con la extensión y en los términos que les reconociera la legislación precedente; pero sujetándose, en cuanto a su ejercicio, duración y procedimientos para hacerlos valer, a lo dispuesto en el Código. Si el ejercicio del derecho o de la acción se hallara pendiente de procedimientos oficiales empezados bajo la legislación anterior, y éstos fuesen diferentes de los establecidos por el Código, podrán optar los interesados por unos o por otros."

La labor hermenéutica consiste en ubicar correctamente la situación creada en alguno de los artículos o disposiciones transitorias señaladas.

9.4. LA DEFENSA DE LA IRRETROACTIVIDAD. LA MISMA NORMA APLICADA POR EL NOTARIO EN LA AUTORIZACIÓN, DEBE SER LA APLICADA POR EL REGISTRADOR EN LA INSCRIPCIÓN

La cuestión de la irretroactividad de las normas en el campo notarial y registral resultaba bastante pacífica hasta la Resolución de la DGRN de 27 de enero de 2012. A juicio de Antonio Ripoll Soler[195] (que compartimos), esta resolución supuso una revolución -desacertada- en la materia. La DG en esta resolución sienta la tesis de que el Registrador solo debe atender a la legislación vigente al tiempo de la presentación (y sería en hipótesis esta legislación la que diría el trato que merecen las situaciones anteriores). No obstante, aunque sea para desdecirlos, la resolución se ve obligada a recoger los claros argumentos en favor de la irretroactividad de las normas que estaban consolidados en la doctrina.

"Como regla general, el artículo 2.3 del Código Civil establece que «las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario», irretroactividad que igualmente proclama el artículo 9.3 de la Constitución Española en relación con las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. El principio de la irretroactividad se asienta en «los deseos de certeza y seguridad jurídica y el respeto de los derechos adquiridos y a las situaciones jurídicas beneficiosas» (sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 1984), con la consecuencia de que la interpretación de las normas de derecho transitorio ha de realizarse en sentido restrictivo y, por tanto, sin extender los términos legales a situaciones no contempladas. Las sentencias del Tribunal Constitucional, de 3 de febrero de 1981 y 7 de mayo de 1981, apoyan la existencia de una retroactividad a sensu contrario de las normas favorables, la de 11 de noviembre de 1981 niega la existencia en el caso contemplado de una retroacción de norma desfavorable y la de 6 de julio de 1982 niega la posibilidad de aplicar la retroactividad «en

[195] Ripoll Soler, A. (2012). Escritura, inscripción y cambios normativos. *El Notario del siglo XXI*, (44), p. 137-139. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://legado.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-44/408-escritura-inscripcion-y-cambios-normativos-comentario-a-la-rdgrn-de-27-de-enero-de-2012-0-601053171419588

grado máximo» ya que ello «iría contra la misma seguridad jurídica que su artículo 9.3 garantiza». El Tribunal Supremo, en sentencia de 25 de junio de 1980, niega la posibilidad de la retroacción a una Orden ministerial, pues ese efecto es patrimonio de las disposiciones con rango de Ley, y la sentencia de 26 de enero de 1982 admite la posibilidad de la aplicación retroactiva de las leyes nuevas en los casos de disposición expresa de la Ley, cuando se desprenda ello del propio contenido de la nueva norma y cuando sean interpretativas, complementarias o ejecutivas de una Ley principal. Niegan la retroactividad de aquellas disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos las sentencias de 13 de octubre de 1981, 10 de enero y 5 de marzo de 1982".

Con esta argumentación parecería claro que, en el ejemplo propuesto, todos los hermanos adquirieron sus derechos bajo la vigencia de la Ley inicial y que las leyes posteriores (en ausencia de disposiciones transitorias que establecieran algún grado de retroactividad) difícilmente les pueden privar de sus derechos, entre los que estarían el derecho al otorgamiento de la escritura pública y el derecho a su inscripción.

Cabe asumir dos enfoques.

Por un lado, con un primer enfoque podríamos afirmar que la cuestión se traslada a dilucidar si el otorgamiento de las escrituras públicas y su inscripción es o no un derecho, en concreto, un derecho adquirido. Veremos que para algunos parece que el derecho a solicitar la inscripción ha dejado de ser un derecho y ha pasado a ser una "acción".

Con relación a las escrituras públicas, no debemos olvidar que el art. 1.279 Cc dice que *"Si la ley exigiere el otorgamiento de escritura u otra forma especial para hacer efectivas las obligaciones propias de un contrato, los contratantes podrán compelerse recíprocamente a llenar aquella forma desde que hubiese intervenido el consentimiento y demás requisitos necesarios para su validez"*, señalando el art. 1.280 que *"Deberán constar en documento público: 1.º Los actos y contratos que tengan por objeto la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales sobre bienes inmuebles".*

Con relación a su acceso al Registro, baste recordar que el art. 6 LH, a los efectos que aquí interesan, dice que la inscripción *"podrá pedirse indistintamente: a) Por el que adquiera el derecho. … c) Por quien tenga interés en asegurar el derecho que se deba inscribir".*

Por otro lado, con un segundo enfoque podríamos afirmar que la cuestión se traslada a determinar si existen derechos adquiridos, consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto o si, por el contrario, son meros derechos futuros, pendientes, condicionados o meras expectativas.

El primer enfoque, que probablemente peque de notarialista o registralista, sería considerar si una norma puede restringir retroactivamente el derecho a la elevación a escritura pública y su inscripción.

El segundo enfoque, que sería quizá más civilista, sería analizar si el sujeto tiene un derecho adquirido y consolidado en su patrimonio.

Pensemos un momento ¿cuándo se adquiere el derecho sobre la edificación? Es derecho civil puro y, si se desea, urbanístico. ¿Un titular de un derecho adquirido debería o no poder elevar a público el documento en que se reconozca su derecho e inscribirlo?

A veces las preguntas sencillas, nos dan las respuestas que deberían respetarse. Sería una aplicación de la navaja de Okham.

Analicemos algunas resoluciones de la DG y veamos cómo ha variado ésta sus criterios.

9.5. ALGUNOS EJEMPLOS DE RESOLUCIONES ANTERIORES A 2012 SOBRE ESTA PROBLEMÁTICA TEMPORAL

9.5.1. APLICACIÓN DE LA DOCTRINA EN LA RESOLUCIÓN DE LA DG DE 19 DE NOVIEMBRE DE 2004

Tal cuestión, la de la retroactividad o no de la norma, es la que se debate en la Resolución de la DG de 19 de noviembre de 2004. En el supuesto de hecho se otorga una escritura de segregación el 10 de enero de 1985. Se presenta a inscripción en 2004, bajo la vigencia de una norma de la Comunidad Canaria (no existente en la fecha de la escritura de segregación) que exige licencia de segregación o acreditación de su innecesariedad[196].

La DG es concluyente:

> *"El principio de irretroactividad de las normas (cfr. artículo 2.3 del Código Civil) y a falta de una disposición en contrario que no se invoca y que difícilmente podría existir dada la naturaleza del supuesto, no cabe exigir que a un acto que consta fehacientemente (art. 1.218 del mismo Código) que ha tenido lugar el 10 de enero de 1985 se le aplique una exigencia contenida en una norma incorporada al Ordenamiento jurídico más de quince años después"*[197]*.*

El criterio es que teniendo una escritura fecha fehaciente, no cabe aplicar a la segregación efectuada en la misma una norma dictada quince años después. Ergo, el registrador debe exigir los mismos requisitos que exigió el notario porque debe aplicar la ley vigente a la fecha del otorgamiento.

Parece que encontramos un primer criterio. Como el negocio carece de fecha fehaciente mientras no conste en escritura pública, debe aplicarse a la fecha del otorgamiento de la misma la legislación vigente en el momento de la autorización notarial y no cabe aplicar a su inscripción registral ninguna ley posterior. Notario y registrador deben aplicar la misma Ley: la vigente al tiempo de la autorización notarial, incluso si en el intervalo entre autorización notarial e inscripción registral se ha producido un cambio legislativo.

---

196 *"… artículo 166 del Real Decreto Legislativo 1/2000 por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias que sujeta a licencia las parcelaciones, segregaciones, modificación o cualesquiera otros actos de división de fincas y del artículo 96 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976 que impone a notarios y registradores la obligación de exigir la licencia de parcelación…".*

197 Además, rechaza la cita en el informe de otra norma (art. 96 de la Ley de régimen del suelo y ordenación urbana) que considera derogada y que *"aunque no lo hubiera sido, se trata de una norma formal y que necesariamente habría de ponerse en relación con la sustantiva que regulase los actos sujetos a la licencia, que es la que en este caso falta o, al menos, no se expresa cual sea,…".*

9.5.2. APLICACIÓN DE LA DOCTRINA EN LA RESOLUCIÓN DE LA DG DE 3 DE JUNIO DE 2011[198]

En la Resolución de 3 de junio de 2011 se plantea, de nuevo, la legislación sustantiva aplicable a un supuesto de hecho. La cuestión de fondo es la inscribibilidad o no de una cesión de «aprovechamiento de piedra» sobre determinada finca por un plazo máximo de quinientos años, autorizada en 1992. El registrador pretende aplicar la figura jurídica de los derechos de aprovechamiento parcial, regulados en el Capítulo III del Título VI del Libro V del Código Civil de Cataluña, aprobado por Ley 5/2006, de 10 de mayo que limita su plazo a los 99 años. Por el contrario, *"para el recurrente el negocio jurídico que se contiene en la citada escritura, es una servidumbre personal de las establecidas en el artículo 531 del Código civil, no pudiendo aplicarse con carácter retroactivo la normativa del Libro quinto del Código civil de Cataluña, aprobado por Ley 5/2006, de 10 de mayo, para negar la inscripción de un negocio jurídico formalizado en el año 1992".*

La DG concluye *"En efecto, el principio de irretroactividad de las normas (cfr. artículo 2.3 del Código Civil), a falta de una disposición en contrario que no se invoca, impide aplicar a un acto que consta fehacientemente (cfr. artículo 1218 del mismo Código) que ha tenido lugar en el año 1992 una normativa incorporada al ordenamiento jurídico años después, por lo que ha de estarse a la normativa entonces vigente, que estaba integrada por la compilación del Derecho civil de Cataluña (Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1984, de 19 de julio) y por remisión de su disposición adicional cuarta, el Código Civil".*

Esta resolución es coherente con la anterior.

Con estas dos Resoluciones (reiteradas, según afirma la DG el 27 de enero de 2012, en la Resoluciones de 24 de marzo y 14 de abril de 2011) parece que disponemos de un criterio claro: a una escritura formalizada en determinada fecha no se le puede aplicar a los efectos de su inscripción una Ley posterior no vigente en el momento de la autorización. A una escritura de declaración de obra se le debe aplicar a efectos de su inscripción la legislación vigente al tiempo del otorgamiento de la escritura.

9.6. LA CUESTIONABLE Y REVOLUCIONARIA RESOLUCIÓN DE LA DGRN DE 27 DE ENERO DE 2012

Con el poder que el acceso al BOE confiere a algunos de los redactores de resoluciones de la DG, mediante la resolución dictada con fecha 27 de enero de 2012[199] se da un vuelco a una cuestión hasta entonces pacífica.

La DG, con la finalidad de apartarse de su propia doctrina, recupera una serie de fragmentos de sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, pero que distan de conducir a las conclusiones que les atribuye. Para conseguirlo no duda en laminar algunas afirmaciones en su interpretación posterior. En concreto cita:

> *"Ahora bien, el Tribunal Constitucional, en doctrina reiterada (sentencias de 10 de abril de 1986 y 29 de noviembre de 1988), dulcifica o limita el alcance del principio de irretroactividad, señalando esta última sentencia que «no hay retroactividad cuando una ley regula de manera diferente y pro futuro situaciones jurídicas creadas y cuyos efectos no se han consumado, pues una norma es*

[198] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-11316

[199] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-2488

retroactiva, a los efectos del artículo 9.3 de la Constitución Española, cuando incide sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas, ya que lo que prohíbe el artículo citado es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad», añadiendo también el Tribunal Constitucional (sentencia de 4 de febrero de 1983) que el principio de la irretroactividad no puede presentarse como defensa de una inadmisible petrificación del Ordenamiento Jurídico. Con rotunda claridad se pronuncia la sentencia de 16 de julio de 1987, al establecer que «la prohibición de la retroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto, y no a los pendientes, futuros y condicionados o a las expectativas».

También el Tribunal Supremo limita el alcance del categórico pronunciamiento que realiza el artículo 2.3, distinguiendo, para ello, entre una derogación expresa y otra tácita de las normas, a los efectos establecidos en el citado artículo, por resultar ésta de la «ratio o finalidad de la Ley» (sentencia de 17 de mayo de 1984). En ocasiones el Tribunal Supremo alude a una «retroactividad débil o de primer grado», como la sentencia de 11 de octubre de 1988, que expresamente dice que «el silencio de una norma en orden a su retroactividad, si bien, conforme al principio proclamado por el artículo 2.3 del Código Civil, impide su aplicación a hechos o relaciones que hubieran producido todos sus efectos bajo el imperio del anterior orden normativo, no siempre conduce a igual solución respecto de los efectos de dichas relaciones que se produjeran después de la entrada en vigor de la nueva regulación, pues la retroactividad débil o de primer grado puede venir impuesta, sin necesidad de mandato expreso en tal sentido, cuando así se derive del espíritu y finalidad de aquélla, en cuyo caso sus disposiciones habrán de entenderse aplicables a los tractos futuros de la relación en curso de ejecución». En el mismo sentido se pronuncia la sentencia de 23 de mayo de 1989, que admite la retroactividad de la Ley no sólo cuando se manifieste expresamente en tal sentido, sino también cuando se «pueda deducir del sentido de la Ley, resultando patente el propósito del legislador», propósito que se presume en las «disposiciones aclaratorias o interpretativas de las leyes, en las que suplan lagunas legales y en las procesales» (sentencias del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1988 y 9 de abril de 1992, que dan una relación no exhaustiva, sino meramente enunciativa de leyes con efectos retroactivos).

Por tanto, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo admiten la aplicación retroactiva de las normas a hechos, actos o relaciones jurídicas nacidas al amparo de la legislación anterior, siempre que los efectos jurídicos de tales actos no se hayan consumado o agotado y siempre, claro está, que no se perjudiquen derechos consolidados o situaciones beneficiosas para los particulares, infiriéndose, en estos casos, la retroactividad del sentido, el espíritu o la finalidad de la Ley. También la doctrina admite la retroactividad tácita de la Ley y de este modo se pronuncia a favor de la retroactividad de las normas interpretativas; las complementarias, de desarrollo o ejecutivas; las procesales, pero sólo en lo relativo a que los actos de ejercicio de derecho nacidos con anterioridad a aquéllas han de sujetarse a sus trámites y procedimientos; y, por último, las que pueden establecer regímenes uniformes o acabar con abusos o incomodidades, añadiendo que el intérprete encontrará una orientación en las disposiciones transitorias del Código Civil".

Toda esta doctrina debería conducir a una conclusión: no cabe perjudicar derechos consolidados ni situaciones beneficiosas para los particulares. Pero la DG prescinde de tales consideraciones en su interpretación.

El epítome de estos razonamientos lo constituye el siguiente párrafo que deja totalmente descolocado:

> *"Así pues, esta jurisprudencia es clarificadora en cuanto a los siguientes puntos: 1. El principio general de la irretroactividad de las leyes. 2. La posibilidad de retroactividad en determinadas situaciones sin perjuicio de los derechos consolidados o situaciones beneficiosas para los particulares. 3. Que no se menciona nada en esta jurisprudencia sobre irretroactividad de doctrina, y menos aún de la dictada en Resoluciones de este centro directivo. 4. Que se admite la retroactividad de las normas interpretativas, complementarias, de desarrollo, de las ejecutivas, pero siempre de una forma controlada y moderada y en cuanto no lesione o perjudique los derechos adquiridos con anterioridad".*

Nótese el quiebro o regate de la DG. Los puntos 1 y 2 deberían concluir a mantener que los derechos consolidados o las situaciones beneficiosas para los particulares no pueden ser alterados. Sin embargo, mediante el curioso mecanismo de afirmar que una cosa es la irretroactividad de las leyes y otra la de la interpretación que haga la propia DG en sus resoluciones, nos engaña sobre el objeto del debate. ¿De qué trata el supuesto de hecho? ¿De aplicar retroactivamente una ley o de cambios de criterio más o menos discrecionales o aleatorios de la DG?

El objeto del debate no es si la DG puede o no cambiar de criterio al interpretar una norma; al margen de que estos cambios de criterio con frecuencia elípticos o vergonzantes (en el sentido de que no se expone en las resoluciones que hay un cambio de criterio) puedan atentar contra la seguridad jurídica, no es este el debate. El debate es si a un acto otorgado ante notario bajo la vigencia de una norma y presentado a inscripción después, se le puede aplicar retroactivamente la ley posterior para su inscripción.

Y en el Fundamento de Derecho 5 lamina las resoluciones vistas de 19 de noviembre de 2004 y de 3 de junio de 2011, con estas expresiones:

> *"así, pues, en un plano general, no hay duda de que es aplicable el principio de irretroactividad en la ley y en la jurisprudencia, pero una cosa es la aplicación del principio en estas, y otra cosa lo es en la doctrina interpretativa de las mismas; cuando se dictaron las Resoluciones y sentencias mencionadas, las normas aplicables –en lo que se refiere a este caso– eran las mismas; el único cambio ha sido el de la doctrina interpretadora de las Resoluciones de este centro directivo; además, la inscripción es de carácter voluntario, lo que es determinante porque es ahora cuando se pretende la inscripción de la segregación cuestionada; además la normativa autonómica y la estatal exigen indubitadamente, para el acto que nos ocupa, –eminentemente de carácter registral– la existencia de una autorización que exceptúe la indivisibilidad de la finca en cuestión".*

Por un lado, señala que aquí no ha habido cambio normativo (cuando lo ha habido), dice que *"el único cambio ha sido el de la doctrina interpretadora de las Resoluciones de este centro directivo"*. Incluso este aserto es falso no ya porque el cambio interpretativo solo proviene de esta resolución, sino porque veremos que en las mismas fechas la misma DG defiende lo contrario en otras resoluciones. No hay un cambio interpretativo de la DG. Hay una imposición de una tendencia por una de las personas que redactan

resoluciones. Siempre habíamos creído que los cambios de criterio arbitrarios perjudicaban el principio de seguridad jurídica.

Por otro lado, introduce solapadamente dos ideas desenfocadas.

a) La inscripción es voluntaria. De ahí parece deducir que una situación consolidada no inscrita podrá verse afectada por esta retroactividad que pretende que es interpretativa. Es decir, los efectos desfavorables surgen por no haber solicitado en su día la inscripción. No se entiende este razonamiento porque precisamente por ser la inscripción voluntaria y no constitutiva, el derecho habrá nacido y se habrá consolidado conforme a la legislación vigente al otorgarse la escritura y no cabe disociar el derecho ya nacido del de obtener su inscripción. O, más sencillamente, el derecho ya está adquirido y solo se trata de su reflejo tabular.

b) La existencia de actos que denomina *"eminentemente de carácter registral"*. Tampoco se entiende el razonamiento porque no existen tales actos de *"carácter registral"* o todos lo son. Los actos jurídicos acontecen en la realidad y mediante el título público se transcriben (si se quiere, se inscriben) en el Registro. Concebir su existencia solo si constan en el Registro, es partir de aquella creencia de *"aquello que no está en el registro, no existe"* atentatoria de todo nuestro Derecho civil y de la realidad. Incluso una humilde segregación supone previamente unos actos jurídicos previos: determinación de fincas, constatación de normativa aplicable, delimitación de las fincas resultantes a veces mediante hitos o mojones, planos, proyectos, en ocasiones licencias, etc. Los Ayuntamientos incluso atienden a la fecha de la constancia en Catastro como parcelas independientes. No existe la categoría real de actos "eminentemente registrales"; es más, esa categoría no es predicable de las declaraciones de obra como la misma DG afirma. Lo veremos más adelante.

9.6.1. LAS SUPUESTAS FUENTES EN LAS QUE BEBE LA DG EXISTÍAN TODAS EN 1990

Hagamos un inciso para analizar las citas de la DG. La tendencia natural es pensar que un órgano administrativo buscará las fuentes más idóneas. Queremos destacar que, como veremos, todas las fuentes que cita esta resolución son anteriores a 1990 y la doctrina no dudó en considerar que la Ley de 1990 (la que exigía licencia y documento del técnico para inscribir obras nuevas) no podía aplicarse retroactivamente.

No nos hemos podido resistir a ver hasta qué punto esas fuentes afectan a nuestra materia. Nos ceñimos, por no cansar, a las cuatro sentencias del Tribunal Constitucional.

a) La Sentencia 6/1983, de 4 de febrero[200].

Versa sobre la disposición transitoria segunda, letra b), del Real Decreto-ley de 20 de julio de 1979, sobre medidas urgentes de financiación de las Haciendas locales referente a las bonificaciones que se venían aplicando sobre las viviendas de protección oficial[201]. Destaquemos que se trata de una norma con disposición transitoria, donde

[200] Consultable en https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/134

[201] *"Aunque admitiéramos hipotéticamente que el Real Decreto-ley aquí cuestionado afectó con una retroactividad de grado mínimo al régimen de las bonificaciones tributarias de las viviendas de protección oficial, ello no implicaría por sí sólo que tal tipo de retroactividad constituya una vulneración del principio enunciado en el art. 9.3 de la Constitución. Este Tribunal, en su*

poca duda cabe. Pese a ello, cuenta con un voto particular en contra de Rafael Gómez-Ferrer Morant.

b) La Sentencia 42/1986, de 10 de abril[202].

Versa sobre la disposición transitoria de la ley que creaba el Colegio oficial de psicólogos que señalaba un plazo para la inscripción de quienes no ostentasen determinada titulación. De nuevo, hay una disposición transitoria clara[203].

c) La Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre[204].

Alteramos el orden cronológico y pasamos al de importancia para el caso que nos ocupa de menos a más importante. Esta sentencia trata del conflicto de competencias autonómicas con relación a la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas[205]. Si la leemos, quizá

Sentencia de 20 de julio de 1981, ha dicho ya que, cuando se trata de la defensa del ordenamiento constitucional, hemos de tener en cuenta que el concepto de «derecho individual» que el art. 9 menciona no puede confundirse con el ius quaesitum. El art. 9.3 -en todo o en parte- alude a los derechos fundamentales del Título I. El principio de irretroactividad del art. 9.3, en cuanto a las leyes, concierne sólo a las sancionadoras no favorables y a las restrictivas de derechos individuales, en el sentido que hemos dado a esta expresión. Fuera de ello, nada impide, constitucionalmente, que el legislador dote a la Ley del ámbito de retroactividad que considere oportuno. Y en la Sentencia de 4 de marzo de 1982 se dijo que basta rememorar los art. 9.3 y 83 b) de la Constitución para convenir que el límite de la retroactividad in peius de las leyes no es general, sino que está referido únicamente a las leyes ex post facto sancionadoras o restrictivas de derechos individuales. Por lo demás la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento jurídico, a la petrificación de situaciones dadas, consecuencias que son contrarias a la concepción que fluye del art. 9.2".

[202] Consultable en https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/605

[203] *"la anulación por inconstitucional de la disposición transitoria, lejos de resolver el problema que se plantea, terminaría agravándolo, pues sin norma transitoria sobre las incorporaciones al Colegio de los profesionales anteriores no restaría otra vía que la posesión de todas las condiciones de titulación establecidas por el art. 2.*
3. No obstante las reservas anteriormente realizadas, puede examinarse la cuestión propuesta en relación con el art. 9.3 de la Constitución, especialmente en el inciso en que se señala que la Constitución garantiza la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de los derechos individuales. Este Tribunal ha señalado ya en varias ocasiones que la regla antes citada no supone la imposibilidad de dotar de efectos retroactivos a las leyes que colisionen con derechos subjetivos de cualquier tipo. De hecho, la expresión «restricción de derechos individuales» del art. 9.3 ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual el límite de dicho artículo hay que considerar que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona. Por otra parte, convendrá hacer de nuevo hincapié en que lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad, sino al de la protección que tales derechos, en el supuesto de que experimenten alguna vulneración, hayan de recibir".

[204] Consultable en https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1168

[205] *Pero esta objeción debe ser rechazada a limine, dado que los preceptos de la Ley impugnados por este motivo no tienen carácter retroactivo. En efecto, no hay retroactividad cuando una Ley regula de manera diferente y pro futuro situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su entrada en vigor y cuyos efectos no se han consumado, pues, como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 42/1986, de 10 de abril y 99/1987, de 11 de junio), una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 de la Constitución, cuando incide sobre «relaciones*

alguna frase nos debería hacer reflexionar: *"La Ley 29/1985 procede a dar una nueva regulación de los derechos individuales sobre las aguas continentales, pero no altera los efectos jurídicos de los derechos que la legislación anterior reconocía mientras estuvo en vigor".* Si la Ley no altera los efectos jurídicos de los derechos que la legislación anterior reconocía mientras estuvo en vigor, no cabe duda de cuáles deberían ser las respuestas a nuestras preguntas.

d) La sentencia 129/1987, de 16 de julio[206].

Llegamos finalmente a esta sentencia que consideramos clave, aunque verse sobre la disposición transitoria de la Ley de medidas para la función pública (materia que parece muy alejada de la nuestra). Lo que nos interesa es el razonamiento:

> *"Por lo que se refiere a la prohibición de la retroactividad se mantiene en la STC 99/1987 que tal interdicción sólo es aplicable a los derechos consolidados asumidos integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas, según reitera doctrina del T.S. Y en este aspecto, debe aplicarse al mandato contenido en el art. 33 de la Ley 30/1984 la doctrina sentada en la STC 42/1986, de 10 de abril, al no tratarse los derechos en cuestión de derechos adquiridos, inmunes a la retroactividad".*

Excede de este trabajo seguir analizando citas de una sola resolución[207].

Es decir, ante un ciudadano que ha edificado una vivienda con licencia y conforme a la legislación vigente (o que ha adquirido sus derechos por prescripción de la acción urbanística de demolición), ¿estamos ante una persona que tiene derechos consolidados, asumidos, integrados en su patrimonio o no? ¿Acaso su derecho está pendiente? ¿Es un derecho futuro? ¿Está condicionado? ¿No pasa de ser una expectativa?

Para nosotros ese ciudadano tiene un derecho y debe ser respetado, siendo la selección que realiza la DG una versión cuando menos desacertada de lo que ha dicho el Tribunal Constitucional.

---

consagradas» y «afecta a situaciones agotadas» y «lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad». La Ley 29/1985 procede a dar una nueva regulación de los derechos individuales sobre las aguas continentales, pero ***no altera los efectos jurídicos de los derechos que la legislación anterior reconocía mientras estuvo en vigor****. Cosa distinta es que el nuevo régimen legal no reconozca ya, en adelante, algunos de aquellos derechos o que los regule de manera más restrictiva. … Sin quebrantar el principio de irretroactividad sancionado en el art. 9.3 del Texto constitucional, el legislador puede variar, en sentido restrictivo y con eficacia ex nunc, el régimen jurídico preexistente de los derechos individuales, siempre que se ajuste a las restantes exigencias de la Constitución.*

[206] Consultable en https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/861

[207] Respecto de las tres sentencias citadas por la DG se producen dificultades porque la cita no incluye más dato que la fecha. No localizamos la STS de 17 de mayo de 1984 en el Cendoj (ni de la sala civil, en que hay dos que no parecen referidas a derogación de normas, ni de la sala de lo contencioso-administrativo). Localizamos solo una cita indirecta respecto de la ley catalana para la provisión de notarías vacantes. Con fecha 11 de octubre de 1988 hay doce sentencias de la sala de lo civil y 27 de la sala de lo contencioso-administrativo. Al menos entre las civiles no parece estar la expresión indicada en la resolución. Creemos que la DG debería indicar más datos de las sentencias que cita para facilitar su localización y comprobación.

Pero es que, incluso, si nos creyésemos la interpretación de la DG sobre las sentencias del TC, resultaría que no sería aplicable su tesis a la obra nueva.

9.6.2. LA PROPIA DG, PESE A SU ARGUMENTACIÓN Y EN ESTA MISMA RESOLUCIÓN, AFIRMA QUE ESTA DOCTRINA DE LA RETROACTIVIDAD NO DEBERÍA SER APLICABLE A LAS OBRAS NUEVAS PORQUE NO SON ACTOS "PURAMENTE REGISTRALES", SINO "ACTOS FÁCTICOS

Aunque a efectos argumentativos aceptásemos la curiosa interpretación de la DG sobre la doctrina del TC extrapolándola de casos muy alejados al nuestro y omitiendo cuanto desmonta tal tesis, lo cierto es que la misma DG y en esta misma Resolución de 27 de enero de 2012 afirma que su tesis sobre la retroactividad mínima no es aplicable a las declaraciones de obra nueva porque no son actos "eminente o puramente registrales", sino "actos fácticos".

En efecto, sin un fundamento sólido real, la DG parece crear dos categorías, la de los hechos *"eminentemente – puramente registrales"* y el resto. Nótese que la declaración de obra no estaría incluida en los hechos "puramente registrales" (categoría que, insistimos, a nuestro juicio, ni siquiera existe). Del FD 5 resulta que:

(a) Para los actos "fácticos", como la obra nueva, la calificación debería realizarse conforme a la legislación vigente en el momento del otorgamiento
En el párrafo segundo con una redacción bastante confusa afirma *"El alcance temporal de las normas aplicadas por el Registrador en su calificación fue abordado por las Resoluciones de 24 de marzo y 14 de abril de 2011, –aunque respecto de una obra nueva, para lo que se escogió la fecha de la escritura prefiriéndola a la de la terminación de la obra–; pero se trataba de un caso fáctico – realización y existencia de una obra– y no puramente registral como el que nos ocupa –segregación–; por eso en ellas se determinó que serían de aplicación las normas vigentes en el momento de otorgamiento de los documentos correspondientes, aunque las obras se hubiesen ejecutado en un momento anterior, de manera que fueron de aplicación los textos legales vigentes en el momento del otorgamiento de la escritura, ya que el objeto de las disposiciones en que basa el Registrador su calificación es la inscripción registral; …".*
Y en el párrafo tercero, *"las exigencias de los textos legales vigentes lo deben ser al tiempo del otorgamiento de la escritura, y la calificación del Registrador debe basarse en apreciar que el Notario ha exigido los controles administrativos vigentes en el momento de la autorización".*
La conclusión es evidente: para los actos "fácticos" (sea cual sea el sentido de esa calificación que dista de ser claro), entre las que sin duda está la declaración de obra nueva, notario y registrador deben atender a la legislación vigente en el momento de autorización de la escritura de obra nueva.

(b) Para los actos "puramente registrales" (parece que no son fácticos y que no se ha hecho absolutamente nada en el mundo real, de ahí que afirmemos que tal categoría es una entelequia), la calificación parece que según este cambio de criterio de la DG debería realizarse conforme a la legislación vigente en el momento de la presentación al Registro

En el párrafo segundo dice *"pero en el caso que nos ocupa, al tratarse de un acto estrictamente registral, la calificación del Registrador no solo debe basarse en apreciar que por el Notario se han exigido los controles administrativos vigentes en ese momento, sino también que los otros aplicables en el momento de la presentación en el Registro"*
Y en el párrafo tercero, *"la calificación del Registrador debe basarse en apreciar que el Notario ha exigido los controles administrativos vigentes en el momento de la autorización, si bien también para los actos puramente registrales, lo será respecto de los requisitos y autorizaciones exigibles en el momento de la presentación en el Registro".*
La conclusión es evidente: para los actos "puramente registrales" (sea esa calificación lo que sea y cuya misma virtualidad nosotros negamos), entre las que sin duda para la DG quedaría incluida la segregación, pero nunca la declaración de obra nueva, notario y registrador deben atender a la legislación vigente en el momento de autorización de la escritura de obra nueva, pero el registrador debe atender también a la legislación vigente al momento de la presentación.

Que toda esta Resolución es cuando menos criticable nos parece evidente, máxime si se tiene en cuenta que sienta semejante doctrina, rompiendo con la anterior en un caso en el que la propia DG afirma que no hay ni siquiera un cambio legislativo, sino un mero cambio interpretativo suyo. Si es así, ¿a qué viene esa doctrina para alterar la seguida hasta la fecha?

Intentemos visualizar las doctrinas expuestas hasta esa fecha (pese a que para las obras nuevas ya no se aplicará en el futuro el mismo criterio con relación al art. 202 LH …).

Doctrina de la DGRN hasta 27 de enero de 2012 sobre la legislación aplicable a efectos de inscripción cuando se produce un cambio legislativo entre la autorización notarial y la presentación a inscripción	
Obra nueva	Segregación
Se aplica la ley aplicable a la fecha de la autorización notarial (fecha del otorgamiento)	Se aplica la ley aplicable a la fecha de la autorización notarial (fecha del otorgamiento)
Rss 24/03 y 14/04 de 2011	Rs 19/11/2004 y … 24/1/2012
Criterio similar en ambos casos	

Doctrina de la DGRN el 27 de enero de 2012 sobre la legislación aplicable a efectos de inscripción cuando se produce un cambio legislativo entre la autorización notarial y la presentación a inscripción	
Obra nueva	Segregación
"Acto fáctico"	"Acto eminentemente registral"
Se aplica la ley aplicable a la fecha de la autorización notarial (fecha del otorgamiento)	Se aplica la ley aplicable a la fecha de la solicitud de inscripción
Rss 24/03 y 14/04 de 2011	Sin ninguna Rs precedente
Criterio distinto en ambos casos	

9.7. LA RESOLUCIÓN DG DE 27 DE ENERO DE 2012 SOBRE LA LEGISLACIÓN APLICABLE A LA SEGREGACIÓN ES CONTRARIA A LA RESOLUCIÓN DE 24 DE ENERO DE 2012 (DE SOLO TRES DÍAS ANTES)

Llama la atención la disparidad entre la Resolución de 27 de enero y la de 24 de enero del mismo año. ¿En tres días se puede inventar un nuevo concepto jurídico y cambiar los criterios interpretativos o es que dependemos del arbitrio de la persona que resuelve cada recurso cuya identidad es siempre desconocida? Bastaron tres días para crear una nueva categoría jurídica *"el acto eminentemente registral"*

En efecto, la Resolución de la misma DG de 24 de enero de 2012[208], solo tres días antes, desconocía esa categoría de actos *eminente o puramente registrales* y no dudaba que a una segregación se le aplicaba la legislación vigente al tiempo del otorgamiento de la escritura. Dice así:

> *"El primer problema que se plantea es el de dilucidar cuál es la fecha que ha de tenerse en cuenta a efectos de aplicar la legislación urbanística para exigir licencia a efectos de practicar en el Registro una segregación. Pues bien: como ha dicho anteriormente este Centro Directivo (vid. Resoluciones citadas en el «Vistos»), el acto jurídico de la segregación ha de entenderse existente desde que el mismo se documente en escritura pública, siendo aplicable la legislación vigente en dicho otorgamiento".*

El 24 de enero de 2012 era martes; el 27, viernes. Tres días bastaron para alumbrar una nueva categoría jurídica y arramblar con la interpretación doctrinal existente. La segregación no era un acto eminentemente registral en martes y pasó a serlo en viernes.

La segregación
no era un acto eminentemente registral en martes
y pasó a serlo en viernes.
Probablemente sea el caso más rápido en la historia
de cambio radical de la doctrina.

La cuestión se complica: otra Resolución del mismo mes (21 de enero de 2012[209], que era ¡sábado!) se defendía otra teoría. Es decir, si es sábado, se aplica la tesis de la retroactividad (la llamen como la llamen); si es miércoles, volvemos a defender la irretroactividad; y si es viernes, recuperamos la tesis de la retroactividad.

¿Fue genialidad de un solo sujeto? ¿Fueron dos sujetos distintos los que alumbraron las dos resoluciones tan distintas? ¿De verdad había un funcionario redactando la resolución en sábado? Nunca lo sabremos por el oscurantismo de la DG que se niega a informar del funcionario a cargo del expediente, conculcando, a nuestro juicio, los derechos del ciudadano, e imputando toda actuación a … quien sea Director General[210].

---

[208] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-2487

[209] *"Ahora bien tratándose de escrituras autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de una determina norma de protección de legalidad urbanística pero presentadas en el Registro de la Propiedad durante su vigencia, debe exigir el registrador su aplicación, pues el objeto de su calificación se extiende a los requisitos exigidos para la inscripción".*

[210] Resolución de la DG de 24 de mayo de 2022. El notario (Vicente Martorell) solicita que se le informe del funcionario, adscrito o asimilado que tramitó el expediente de cierta resolución y que

9.8. LAS REACCIONES AL CAMBIO INTERPRETATIVO DE LOS TRES DÍAS

Como decíamos, la doctrina[211] criticó de inmediato la Resolución. Antonio Ripoll escribía *"superada la crítica que puede ser vertida sobre la situación de una escritura de segregación dormida en un cajón durante veinte años; ciertamente, es bastante complicado explicar al interesado que aquella escritura que firmó y que generó los correspondientes aranceles notariales y devengo de impuestos que, suponemos, pagó no sirve para nada. A sus ojos, probablemente, se produzca una situación de indefensión, contraria a los artículos 9 y 24 de nuestra Constitución. Decimos que la Dirección General podría haber sido más explícita. En efecto, expresiones como "eminentemente registral" o "estrictamente registral" son conceptos jurídicos indeterminados. … Consiguientemente, no parece acertado negar totalmente los efectos a la referida escritura que fue bien autorizada. Lo cual se acentúa en el caso que nos ocupa al no existir terceros que puedan verse perjudicados. …. A la vista de la propia disposición transitoria primera y segunda del Código Civil podría defenderse que la escritura es inscribible y que la legislación aplicable, incluso a la inscripción sería la vigente al tiempo del otorgamiento de la escritura; lo cual viene refrendado por el* (sic) *disposición cuarta del mismo texto legal. Defender lo contrario supone introducir incertidumbre y falta de seguridad jurídica en nuestro ordenamiento jurídico".*

En el mismo sentido, incluso las revistas jurídicas se hicieron eco de hasta veintiún cambios de criterio de la DG que estaban suponiendo una grave inseguridad jurídica[212], en concreto:

> *"Resolución 27-01-12. Quiebra del principio de consentimiento. Considera que a la segregación ("... al tratarse de un acto estrictamente registral ...") es aplicable la legislación vigente en el momento de la presentación a inscripción aunque la escritura se hubiera otorgado en un momento en que el régimen era distinto. Contradice las Resoluciones de 19 de noviembre de 2004 y 24 de febrero*[213] *de 2012 (según la cual "el acto jurídico de la segregación ha de entenderse existente desde que el mismo se documente en escritura pública")".*

---

elevó la propuesta. A lo que se le contesta que *"se le comunica que la autoridad bajo cuya responsabilidad se tramita el presente expediente de recurso contra la calificación registral referida no es sino la directora general de Seguridad Jurídica y Fe Pública, doña Sofía Puente Santiago"*. Así es fácil cambiar de criterio entre martes y viernes, total, lanzaremos la piedra y esconderemos la mano diciendo que la culpa no fue del cha-cha-chá, pero sí de la Directora General. Con subordinados o amigos así, la Directora General no necesita enemigos. Nótese que para conseguir decir esto excluyen la aplicación de la LPA.

[211] Ripoll Soler, A. (2012). Escritura, inscripción y cambios normativos. *El Notario del siglo XXI*, (44), p. 137-139. Recuperado de https://legado.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-44/408-escritura-inscripcion-y-cambios-normativos-comentario-a-la-rdgrn-de-27-de-enero-de-2012-0-601053171419588

[212] Son ya 21 cambios de criterio. *El Notario del siglo XXI*, (44). Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://legado.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-44/406-son-ya-21-cambios-de-criterio-0-892732061345812

[213] Creemos que es enero.

Tan grave fue la situación que el entonces Director General, Rodríguez Hernández[214], afirmó: *"Resolución 27-01-2012 … Aunque se alega un cambio de doctrina respecto de la Resolución de 19-11-2004, no hay tal cambio, porque se trataba de supuesto diferente: finca urbana y legislación urbanística que no declaraba la nulidad".*

Si no fuera tan serio, parecería una broma. ¿En qué quedamos? La propia Resolución de la Dirección General de 27 de enero de 2012 nos dice que es un cambio de criterio interpretativo sin cambio legislativo y su entonces Director General nos dice que es un supuesto diferente. ¿Con qué debemos quedarnos? ¿Con el texto de la resolución de la Dirección General o con la interpretación de su Director General? Sea como fuere, lo que evidentemente sí subyace es el intento de afirmar que la segregación solo se produce con la inscripción, lo que es falso, pero incluso en ese caso tal retroactividad la excluyeron respecto de la declaración de obra nueva.

9.9. RECAPITULACIÓN. LOS ÁRBOLES NO DEBEN IMPEDIR VER EL BOSQUE. INCLUSO CON LA RS DGRN DE 27 DE ENERO DE 2012 A LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA SE LE APLICA LA LEGISLACIÓN VIGENTE AL TIEMPO DE OTORGAR LA ESCRITURA Y AUTORIZARLA EL NOTARIO, NO LA VIGENTE AL TIEMPO DE LA INSCRIPCIÓN

Con tanta cita es posible que los árboles impidan ver el bosque. Merece la pena recapitular un momento para que el exceso de información no nos desoriente.

Lo importante es que incluso con esta Resolución revolucionaria de 27 de enero de 2012 (al margen de nuestras críticas al invento de la segregación como "acto eminente o puramente registral", categoría desconocida hasta esa fecha y que parece haber desaparecido después), la declaración de obra nueva debe ser calificada conforme a la legislación vigente al tiempo del otorgamiento de la escritura.

Pero para algunos redactores de resoluciones, haberse "cobrado la pieza" de las segregaciones quizá no colmaba sus ansias de arramblar con la doctrina vigente. ¿Qué más podían hacer?

9.10. EL NUEVO INTENTO PARA CONSEGUIR APLICAR LA RETROACTIVIDAD TAMBIÉN A LAS DECLARACIONES DE OBRA. LA RESOLUCIÓN DE 1 DE MARZO DE 2016 Y LA CLASIFICACIÓN ENTRE "NORMAS DE NATURALEZA MATERIAL" Y "NORMAS DE CARÁCTER PROCEDIMENTAL O ADJETIVAS"

Recapitulando, debemos recordar que la segregación había pasado a ser, en la doctrina de la DG, un "acto eminentemente registral", pero las declaraciones de obra eran "acto fáctico". El hecho de que la distinción no deje de ser un invento doctrinal y de muy pocos autores (por lo que representan un sector muy pequeño de la doctrina), es lo de menos.

[214] Rodríguez Hernández, J. J. (2012). Sobre los 21 'cambios de criterio' de la doctrina de la DGRN. *El Notario del siglo XXI*, (46). Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-46/248-sobre-los-21-cambios-de-criterio-de-la-doctrina-de-la-dgrn-0-4613407426153689

9.10.1. LA RESOLUCIÓN DE 1 DE MARZO DE 2016: SUS ANTECEDENTES

Enseguida asistimos a un nuevo invento para conseguir aplicar la retroactividad también a las declaraciones de obra. Se trata ahora de introducir otro elemento nuevo: "*diferenciar entre normas de naturaleza material o sustantiva y las de carácter procedimental o adjetivas"*. La Resolución de 1 de marzo de 2016 nos permite detectar que el cambio se produce con la Resolución de 21 de enero de 2012, ocultando las de 24 y 27 de enero de 2012 que no aplicaron esa tesis a las declaraciones de obra nueva.

Como dijimos en su día[215], la DG cambia de enfoque respecto de las escrituras de obra nueva en la Resolución de la DGRN de 1 de marzo de 2016. Es esta resolución la que marca la diferencia entre la norma civil o sustantiva aplicable y la registral, considerando que, aunque el derecho exista, el acceso al Registro debe regirse por la norma vigente en el momento de solicitarse la inscripción.

Los antecedentes citados en la resolución (si nos abstraemos del intento de causar confusión) en realidad defienden la irretroactividad de las normas

Comienza la Resolución de 1 de marzo de 2016:

> *"El problema de determinar el alcance temporal de las normas aplicables en la inscripción registral de la escritura de declaración de obra nueva, a partir de la vigencia de la Ley 8/1990, de 25 de julio (con dos correcciones de errores en sendos boletines oficiales del Estado del mismo año), fue tratado en varias ocasiones por este Centro Directivo –cfr. Resoluciones de 1 de diciembre de 1998, 9 de octubre de 2000 y 3 de octubre de 2002–. El artículo 25.2 de la citada Ley, matizado por sus disposiciones transitorias, estableció que: «Los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar o inscribir, respectivamente, escrituras de declaración de obra nueva terminada, que se acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia de edificación y la expedición por técnico competente de la certificación de finalización de la obra conforme al proyecto aprobado» …".*

La Resolución cita como antecedente la resolución de 1 de diciembre de 1998 relativa a la aplicación o no del TR de la ley del suelo de 1992 a las edificaciones anteriores a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, cuestión que venía resuelta en las disposiciones transitorias y que mantiene la tesis de no aplicar la nueva norma a edificaciones ya existentes y respecto de las que transcurrieron los plazos de prescripción de acciones de restablecimiento de la legalidad urbanística.

> *"1. El único problema que se plantea en el presente recurso radica en dilucidar si, durante la vigencia del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992, respecto de las edificaciones anteriores a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, es preciso, para inscribir una declaración de obra nueva, la licencia municipal, o basta con acreditar que la edificación se realizó antes de dicha Ley y que ya no procede actuar para el restablecimiento de la legalidad urbanística.*
> *2. Como dice la Resolución de 4 de febrero de 1992, tratándose de obras realizadas durante la vigencia de la legislación anterior a 1990, resulta aplicable la disposición transitoria novena -después quinta-, por la que tales edificaciones pueden inscribirse, sin necesidad de acreditar su conformidad con el*

[215] Micó Giner, J. (2018). *Declaración de obra nueva*. Tirant lo Blanch, p. 32, nota 16.

Ordenamiento Urbanístico, si se demuestra la realización de las mismas antes de la vigencia de la legislación expresada y que ha transcurrido el plazo de prescripción de las acciones para el restablecimiento de la legalidad urbanística sin que conste en el Registro la iniciación de expediente de infracción urbanística".

También cita la Resolución de 9 de octubre de 2000 que trata sobre un auto recaído en expediente de dominio relativo a la Ley 8/1990 donde la cuestión venía resuelta en la disposición transitoria.

"como ha dicho este Centro Directivo (cfr. Resolución de 22 de julio de 1998), el artículo 37 de la Ley del Suelo de 1992 (hoy 22 de la Ley 6/1998), es aplicable a toda hipótesis de acceso al Registro de las edificaciones, pues si uno de los modos en que tales edificaciones pueden tener acceso es su descripción en los títulos referentes al inmueble (artículos 208 de la Ley Hipotecaria y 308 de su Reglamento), no hay duda de la aplicación al supuesto del citado precepto, sin perjuicio de la aplicación de la Disposición Transitoria Quinta, pero, en este último caso habrá que acreditar que la edificación es anterior a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, y que, o bien, está realizada de conformidad con la ordenación vigente al tiempo de su edificación, o bien, que, respecto de la misma, no cabe ya dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística".

Y finalmente cita la Resolución de la DG de 3 de octubre de 2002 que es quizá la más clara de todas:

"Se presenta en el Registro escritura de declaración de obra nueva otorgada en 2001, en la que se expresa quo (sic) *la obra que se declara se terminó en 1978. … El Registrador suspende la inscripción …*
2. Es principio de nuestro Derecho, consagrado en el Código Civil (artículo 2.3) que las leyes no tienen efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario. Por ello, acreditado mediante documentos oficiales que la construcción se terminó antes de la vigencia de la Ley del Suelo de 1990, no puede exigirse que se cumplan determinados requisitos impuestos por esta y que no venían exigidos cuando se realizó la construcción, siendo así que del examen del articulado de la citada Ley 8/1990 (cfr. Resolución de 4 de febrero de 1992), se desprende que dicha norma se refiere a las edificaciones construidas después de su entrada en vigor".

Más claro imposible. Si la cuestión está resuelta en las Disposiciones transitorias, cabe estar a su contenido; en cualquier caso, el principio general es la irretroactividad de las normas y la ley urbanística posterior no puede imponer nuevos requisitos que no se exigían cuando se realizó la construcción.

Sigue la resolución de 1 de marzo de 2016, en la que descubrimos la referencia a la resolución de 21 de enero de 2012 (que curiosamente no aparece en las de 24 y 27 de enero de 2012) donde el argumento parece ser diferenciar los "requisitos exigidos para la inscripción" como elementos autónomos e independientes de la legislación aplicable al momento del otorgamiento. Se trata ahora, por parte de la DG, (i) de defender teorías como la diferencia entre normas materiales o sustantivas y las de carácter procedimental o adjetivas; (ii) de afirmar que la inscripción no se rige por las normas materiales o sustantivas, sino por las procedimentales; (iii) de pretender algo tan grave como que *"los derechos no están ejercitados si no están inscritos"* (no con esa literalidad, pero sí con esa intención); (iv) de afirmar que los derechos para "hacerlos valer", es decir, "para inscribirlos", como si el derecho no existiese y fuese ya válido, debe estarse a una ley posterior que altera no requisitos sustantivos, sino procedimentales; se trata, en suma,

de impedir la aplicación de la DT 1ª del Cc, sustituyéndola por la transitoria 4ª; en definitiva y quizá más claro, se pretende que no se trata de derechos, sino de acciones; la inscripción no es más que una "acción del procedimiento registral":

> *"Más recientemente, tras varias reformas normativas, han sido varias las Resoluciones que han tratado de perfilar una doctrina uniforme en la aplicación temporal de los requisitos de acceso registral de edificaciones –cfr. Resoluciones de 21 de enero y 1 de marzo de 2012–, declarando de esta forma que: «(...) las sucesivas redacciones legales en la materia (Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico; texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio; Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones; Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y texto refundido de dicha Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, hasta el vigente 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), serán de aplicación a los documentos otorgados durante sus respectivos períodos de vigencia, aunque las correspondientes obras se hayan ejecutado en un momento anterior. Ahora bien tratándose de escrituras autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de una determina* (sic) *norma de protección de legalidad urbanística pero presentadas en el Registro de la Propiedad durante su vigencia, debe exigir el registrador su aplicación, pues el objeto de su calificación se extiende a los requisitos exigidos para la inscripción». En este sentido cabe citar la Resolución de 23 de julio de 2012, reiterada por las Resoluciones de 21 de marzo de 2013 y 2 de abril de 2014, que al diferenciar entre normas de naturaleza material o sustantiva y las de carácter procedimental o adjetivas, declara: «(...) cuando, se plantean problemas de derecho intertemporal o transitorio –a la hora de fijar las reglas y requisitos procedimentales que hay que cumplir para practicar el asiento– procede atenerse por analogía –a falta de norma explícita en las leyes especiales, que disponga otra cosa– al principio que con toda claridad resulta de la disposición transitoria cuarta del Código Civil, en cuya virtud los derechos nacidos y no ejercitados (en este caso, no inscritos) ciertamente subsisten con la extensión y en los términos que les reconoce la legislación precedente; pero han de sujetarse para hacerlos valer (en éste, para inscribirlos) al procedimiento dispuesto en la legislación vigente (que lo regula) en el momento en que el asiento se solicite». Ello no implica una eventual aplicación retroactiva de normas actuales a hechos pretéritos, pues el curso del procedimiento registral se desarrolla bajo la vigencia de la nueva norma sobre requisitos de inscripción y esta misma se remite a la correspondiente normativa sustantiva que resulte de aplicación conforme a las normas transitorias particulares y principios generales del derecho intertemporal, por tanto, deberá atenderse a cada requisito particular -vgr. licencia, seguro, certificado de eficiencia energética,...–para comprobar si efectivamente resulta de aplicación, conforme a su régimen normativo específico, aunque a él se refiera la norma registral como requisito de inscripción –cfr. Resolución de 2 de abril de 2013 y la redacción actual del artículo 202 de la Ley Hipotecaria–".*

En la Resolución de la DG de 9 de enero de 2010 el Registrador exige erróneamente la licencia de primera ocupación, cuando lo único que debía exigir era la licencia de edificación. Pero lo que nos interesa es el problema transitorio. El recurrente pretendía que se aplicase la regulación vigente a la fecha de finalización de la obra y la DG responde que debe aplicarse la vigente a la fecha del otorgamiento de la escritura. Es decir, el

canon normativo, dice, es la legislación vigente a la fecha del otorgamiento de la escritura.

> *"2. La primera cuestión que ha de abordarse en este recurso es la relativa al alcance temporal de las normas aplicadas por el Registrador en su calificación, pues a ella opone el recurrente que el régimen aplicable a los requisitos para obtener la inscripción de las obras nuevas terminadas debe ser el que corresponda a la fecha de la finalización de la obra (en este caso el resultante de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones), y no a la fecha en que se otorga el documento en que se formaliza la correspondiente declaración de la obra nueva (Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo). Se plantea, pues, la necesidad de examinar el ámbito de aplicación temporal de las citadas normas en relación con el presente caso.*
> *Pues bien, la escritura calificada fue autorizada el 25 de septiembre de 2007, cuando la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, estaba ya en vigor. En efecto, la Ley se publicó en el BOE del 29 de mayo de 2007, entrando en vigor el 1 de julio de 2007, conforme a su disposición final cuarta.*
> *Por otra parte, las cuatro disposiciones transitorias que contiene (…) se refieren a materias ajenas a la aquí considerada. Finalmente, el objeto del artículo 19.1 de la Ley 8/2007, en que basa el Registrador su calificación, no es el regular los controles administrativos sobre la forma en que se ha ejecutado la obra, sino los requisitos necesarios para su documentación pública e inscripción registral y, por lo tanto, las sucesivas redacciones legales en la materia (Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio; Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones; Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y Texto Refundido de dicha Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), serán de aplicación a los documentos otorgados durante sus respectivos periodos de vigencia, aunque las correspondientes obras se hayan ejecutado en un momento anterior. Siendo ello así y estando vigente la Ley 8/2007 en el momento del otorgamiento de la escritura pública calificada, dicho texto legal deberá ser el canon normativo que se aplique para dilucidar la cuestión de fondo planteada, que se analiza a continuación".*

La Resolución de la DG de 24 de marzo de 2011 reitera la misma frase:

> *"Siendo ello así y estando vigente este último texto reglamentario en el momento del otorgamiento de la escritura pública calificada, dicho texto normativo, así como las normas que desarrolla, deberá ser el canon normativo que se aplique para dilucidar la cuestión de fondo planteada, que se analiza a continuación".*

La Resolución de 21 de enero de 2012 es la que añade el cambio de manera casi oculta con un inciso de apenas cuatro líneas: *"Ahora bien tratándose de escrituras autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de una determina* (sic) *norma de protección de legalidad urbanística pero presentadas en el Registro de la Propiedad durante su vigencia, debe exigir el registrador su aplicación, pues el objeto de su calificación se extiende a los requisitos exigidos para la inscripción"*. Nótese que se arrastra hasta la errata. En efecto, dice:

> *"2. En segundo lugar ha de analizarse el alcance temporal de las normas aplicables para determinar el régimen aplicable a los requisitos para obtener la inscripción de las declaraciones de obras antiguas, (o ampliaciones de obras antiguas),*

siendo las normas o disposiciones a aplicar, no las que regulan los controles administrativos sobre la forma en que se ha ejecutado la obra, sino las disposiciones que regulan los requisitos necesarios para su documentación pública e inscripción registral. Por lo tanto, como ya afirmó este Centro Directivo en sus Resoluciones de 9 de enero de 2010 y 24 de marzo de 2011, las sucesivas redacciones legales en la materia (Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico; texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio; Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones; Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y texto refundido de dicha Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), serán de aplicación a los documentos otorgados durante sus respectivos períodos de vigencia, aunque las correspondientes obras se hayan ejecutado en un momento anterior.
Ahora bien tratándose de escrituras autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de una determina (sic) norma de protección de legalidad urbanística pero presentadas en el Registro de la Propiedad durante su vigencia, debe exigir el registrador su aplicación, pues el objeto de su calificación se extiende a los requisitos exigidos para la inscripción".

Podría pensarse que existe una deliberada ocultación de antecedentes pues ese inciso o esa coletilla no aparece ni en la resolución de 24 de enero ni en la de 27 de enero de 2012 que se omiten. Y se omite que, incluso siguiendo la tesis registral de los actos "eminentemente registrales", respecto de las obras nuevas, se seguía manteniendo que eran un *"acto fáctico"* y que se les aplicaba la ley vigente al tiempo del otorgamiento. Un simple párrafo y una ocultación de antecedentes bastan para crear una falsa apariencia de doctrina coherente. ¿Acaso la Resolución de 21 de enero no se veía alterada por las de 24 y 27 de enero de 2012 que defendían justamente lo contrario?

La Resolución de la DG de 1 de marzo de 2012, ya hace seguidismo de la tesis de la de 21 de enero de 2012: *"Incluso tratándose de actas o escrituras autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de una determina* (sic) *norma de protección de legalidad urbanística pero presentadas en el Registro de la Propiedad durante su vigencia, debe exigir el registrador su aplicación, pues el objeto de su calificación se extiende a los requisitos exigidos para la inscripción".*

La Resolución de la DG de 23 de julio de 2012, no se refiere a una obra nueva, sino a una segregación. Al parecer la diferencia establecida ese mismo año entre ambos tipos de documentos relativos a actos eminentemente registrales y fácticos ya no tenía interés, porque había sido sepultada con otras resoluciones que pareciendo decir lo mismo, lo alteraban con la inclusión del párrafo citado. Esta resolución es la que introduce el recurso a la DT cuarta del CC como si la inscripción fuese el ejercicio de una "acción" procesal que es a lo que se refiere dicha norma. Dice beber en la fuente de la Resolución de 27 de enero de 2012 (recordemos que incluso en esa Resolución las obras nuevas se regían por la ley de la fecha del otorgamiento).

"2. A la vista de tales hechos procede, en primer lugar, resolver el problema de derecho intertemporal que plantea la presentación en el Registro, en el año 2012, de una escritura de segregación otorgada con fecha 10 de abril de 1984. La resolución de este Centro Directivo de fecha 27 de enero de 2012 resuelve un supuesto parecido al aquí planteado, sobre la consideración de que la segregación es un acto jurídico de carácter eminentemente registral, y entendiendo que, por tanto, y dado tal carácter, su inscripción queda sujeta a los requisitos y autorizaciones vigentes en el momento de presentar la escritura en el Registro,

aunque el otorgamiento de aquella se haya producido bajo un régimen normativo anterior.

Es preciso, en efecto, con carácter previo a la resolución de este asunto hacer una clara distinción: una cosa es la existencia del derecho y la validez de título que lo crea y otra su inscripción y el procedimiento que debe seguirse para practicarla. Es así perfectamente posible, en nuestro sistema, que haya derechos legítimos, substantivamente hablando, ya que no adolecen de vicio material alguno que los invalide y que sin embargo no se puedan inscribir (cfr., por ejemplo, el artículo 254 de la Ley Hipotecaria); y también es perfectamente posible que puedan llegar a extenderse (por razones que no vienen ahora al caso) inscripciones de derechos inexistentes o nulos (cfr. artículos 34 y 38 a contrario de la Ley Hipotecaria). Unas son, en efecto, las normas que regulan el procedimiento para la creación del título, determinan su validez, y generan, en su caso, el nacimiento del derecho; y otra las que regulan el procedimiento a seguir para la inscripción (constitutiva, en su caso) del derecho generado y el título que lo crea. Una cosa, en resumen, es que exista el derecho y sea perfectamente válido el título que lo produce; y otra que sean inscribibles sin más en el Registro porque, como sucede en este caso, para practicar el asiento, exija la Ley requisitos suplementarios cualquiera que sea su naturaleza e importancia, que imposibiliten, sin acreditar su cumplimiento, la práctica del asiento.

Hay por tanto que distinguir con nitidez entre la segregación -operación registral de modificación de entidades hipotecarias- y el fraccionamiento de suelo que a tal operación da lugar; fraccionamiento que supone la sustitución de un solo objeto de un derecho de propiedad por varios -esto es, de una finca por varias- y cuya existencia debe inevitablemente reconocerse, si es válido, desde el momento en que el titular del dominio, con fecha fehaciente, realiza el negocio jurídico de modificación del objeto de su derecho, y provoca la aparición de un número mayor de fincas que las existentes con anterioridad. A tal momento, por tanto, aquél en que se produce el negocio jurídico que provoca la aparición de nuevas fincas, debe referirse la determinación de la legislación aplicable agraria y urbanística sobre la validez del título que produce el fraccionamiento realizado. Otra cosa, en cambio, es que esos derechos o negocios sean sin más inscribibles; es decir, otra cosa son las reglas y normas que determinan el procedimiento que hay que respetar (cuando se trata de los trámites a seguir para inscribir el derecho nacido y la operación realizada) en que la regla que rige, en principio, será la contraria.

Por ello cuando, se plantean problemas de derecho intertemporal o transitorio -a la hora de fijar las reglas y requisitos procedimentales que hay que cumplir para practicar el asiento- procede atenerse por analogía -a falta de norma explícita en las leyes especiales, que disponga otra cosa- al principio que con toda claridad resulta de la disposición transitoria cuarta del Código Civil, en cuya virtud los derechos nacidos y no ejercitados (en este caso, no inscritos) ciertamente subsisten con la extensión y en los términos que les reconoce la legislación precedente; pero han de sujetarse para hacerlos valer (en éste, para inscribirlos) al procedimiento dispuesto en la legislación vigente (que lo regula) en el momento en que el asiento se solicite".

Lo verdaderamente impresionante es que estas supercherías pasen desapercibidas y se admitan sin más. Note el lector las "filigranas".

1º Una cosa es fraccionar el terreno y otra la segregación.

2º El "fraccionamiento" se produce con el otorgamiento del título. Se rige por la norma vigente en dicha fecha. Dice del fraccionamiento *"cuya existencia debe inevitablemente reconocerse si es válido, desde el momento en que el titular del dominio, con fecha fehaciente, realiza el negocio jurídico de modificación del objeto de su derecho, y provoca la aparición de un número mayor de fincas que las existentes con anterioridad".* Parece como si al redactor de la resolución le molestase tener que reconocer inevitablemente que el negocio se produce con fecha fehaciente desde el negocio jurídico de modificación del objeto.

3º La segregación (que no es más que la transcripción de dicho título) se produce con la inscripción. Se rige por la legislación vigente a la fecha de la inscripción.

4º Para llegar a esta filigrana es necesario admitir dos afirmaciones subyacentes que no se explicitan de forma clara:

I. La existencia de un título válido y conforme con la legislación vigente no atribuye derecho a la inscripción pues ese derecho podrá ser restringido por normas posteriores.

II. La inscripción se asimila al ejercicio de una acción procesal (no es ni se asimila a un derecho) y se rige por la norma vigente en el momento del "procedimiento".

¿De dónde surgen todas estas teorías para privar al ciudadano de su derecho a la inscripción de los títulos válidos y de los derechos sustantivamente reconocidos utilizando para ello la aplicación retroactiva de las normas? ¿De verdad existe la *"escritura de fraccionamiento"* que no es *segregación* hasta que se inscribe? En decenas de años de ejercicio y siendo notario Archivero no he leído jamás una escritura de "fraccionamiento", todas han sido escritura de "segregación". Esta perversión del lenguaje bien podría haber sido comentada por Chomsky para poner un ejemplo de alguna de sus teorías.

Releamos esta frase porque nos debería hacer reflexionar de a dónde nos conduce:

> *"Es así perfectamente posible, en nuestro sistema, que haya derechos legítimos, substantivamente hablando, ya que no adolecen de vicio material alguno que los invalide y que sin embargo no se puedan inscribir ".*

Si los derechos legítimos que no adolecen de vicio material alguno que los invalide no se pueden inscribir, ¿cuál es la función del Registro? ¿Dar publicidad de qué? Porque si el derecho legítimo no consta en el Registro, necesariamente constará una situación distinta del derecho legítimo que será publicada. Dicho de otra forma, por esta vía, al final lo que publica el Registro no son los derechos legítimos (sino otros). ¿Estamos midiendo a dónde nos llevan ciertas tesis? Por tanto, ¿deberíamos concluir que los derechos legítimos viven al margen del Registro? Sin duda es así. Ni la inscripción es obligatoria ni es constitutiva. ¿Pero no debería ser la finalidad del Registro poder acoger y reflejar los derechos legítimos? Una cosa es que el derecho legítimo no lo determine el Registro; otra es que se le vede el acceso al mismo.

La Resolución de la DG de 21 de marzo de 2013, versa de nuevo sobre las segregaciones. El recurrente alega la irretroactividad de la norma reseñada por el registrador. La DG recupera el concepto de actos *"puramente registrales"* y recoge en gran medida la doctrina de 27 de enero de 2012.

> *"En definitiva, el principio de irretroactividad impera respecto de la legislación y la jurisprudencia, pero no respecto de la doctrina que las interpreta, y si bien las exigencias de los textos legales vigentes lo deben ser al tiempo del otorgamiento de la escritura, y la calificación del registrador debe basarse en apreciar que el*

notario ha exigido los controles administrativos vigentes en el momento de la autorización, para los actos puramente registrales, lo será respecto de los requisitos y autorizaciones exigibles en el momento de la presentación en el Registro".

La Resolución de la DG de 2 de abril de 2013 versa sobre la declaración de obra nueva, pero en realidad no hace pronunciamiento alguno expreso sobre las cuestiones de derecho intertemporal.

9.10.2. LA DOCTRINA DE LA RESOLUCIÓN DE 1 DE MARZO DE 2016 Y SU IMPACTO POSTERIOR

A través de estas citas y omisiones de Resoluciones, apelando a veces a que la irretroactividad se predica de las leyes, pero de no de sus propias interpretaciones; otras, a la supuesta categoría de actos eminentemente registrales; otras, a la diferencia entre fraccionamiento y segregación; y, en fin, otras, a las normas de naturaleza material o sustantiva y las de carácter procedimental o adjetivas, identificando el procedimiento de inscripción registral no con un derecho ligado al derecho sustantivo, sino como una suerte de acción que estaría regida por normas procesales, para poder prescindir del 9.3 CE, 2.3 CC y Disposiciones transitorias general y primera a tercera del CC y aplicar solo la cuarta, la DG consigue su objetivo final: poder aplicar normas retroactivamente sin reconocer o decir que lo hace.

"… al diferenciar entre normas de naturaleza material o sustantiva y las de carácter procedimental o adjetivas, declara: «(...) cuando, se plantean problemas de derecho intertemporal o transitorio –a la hora de fijar las reglas y requisitos procedimentales que hay que cumplir para practicar el asiento– procede atenerse por analogía –a falta de norma explícita en las leyes especiales, que disponga otra cosa– al principio que con toda claridad resulta de la disposición transitoria cuarta del Código Civil, en cuya virtud los derechos nacidos y no ejercitados (en este caso, no inscritos) ciertamente subsisten con la extensión y en los términos que les reconoce la legislación precedente; pero han de sujetarse para hacerlos valer (en éste, para inscribirlos) al procedimiento dispuesto en la legislación vigente (que lo regula) en el momento en que el asiento se solicite». Ello no implica una eventual aplicación retroactiva de normas actuales a hechos pretéritos, pues el curso del procedimiento registral se desarrolla bajo la vigencia de la nueva norma sobre requisitos de inscripción y esta misma se remite a la correspondiente normativa sustantiva que resulte de aplicación conforme a las normas transitorias particulares y principios generales del derecho intertemporal, por tanto, deberá atenderse a cada requisito particular -vgr. licencia, seguro, certificado de eficiencia energética,...–para comprobar si efectivamente resulta de aplicación, conforme a su régimen normativo específico, aunque a él se refiera la norma registral como requisito de inscripción –cfr. Resolución de 2 de abril de 2013 y la redacción actual del artículo 202 de la Ley Hipotecaria–".

También la Resolución de 7 de junio de 2017:

"Y ello porque, tal y como ha reiterado esta Dirección General en diversas ocasiones, ha de analizarse el alcance temporal de las normas aplicables para determinar el régimen aplicable a los requisitos para obtener la inscripción de las declaraciones de obras, siendo las normas o disposiciones a aplicar, no las que regulan los controles administrativos sobre la forma en que se ha ejecutado la obra, sino las disposiciones que regulan los requisitos necesarios para su documentación pública e inscripción registral. Por lo tanto, las sucesivas redacciones

legales en la materia serán de aplicación a los documentos otorgados durante sus respectivos períodos de vigencia, aunque las correspondientes obras se hayan ejecutado en un momento anterior (cfr. Resoluciones 9 de enero de 2010 y 24 de marzo de 2011). Ahora bien, tratándose de escrituras autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de una determina (sic) norma de protección de legalidad urbanística, pero presentadas en el Registro de la Propiedad durante su vigencia, debe exigir el registrador su aplicación, pues el objeto de su calificación se extiende a los requisitos exigidos para la inscripción (cfr. Resoluciones 17 de enero de 2012 y 4 y 11 de marzo de 2014).

En este sentido cabe citar la Resolución de 23 de julio de 2012, reiterada por las Resoluciones de 21 de marzo de 2013, 2 de abril de 2014 y 1 de marzo de 2016, que al diferenciar entre normas de naturaleza material o sustantiva y las de carácter procedimental o adjetivas, declara: «(...) cuando, se plantean problemas de derecho intertemporal o transitorio –a la hora de fijar las reglas y requisitos procedimentales que hay que cumplir para practicar el asiento– procede atenerse por analogía –a falta de norma explícita en las leyes especiales, que disponga otra cosa– al principio que con toda claridad resulta de la disposición transitoria cuarta del Código Civil, en cuya virtud los derechos nacidos y no ejercitados (en este caso, no inscritos) ciertamente subsisten con la extensión y en los términos que les reconoce la legislación precedente; pero han de sujetarse para hacerlos valer (en éste, para inscribirlos) al procedimiento dispuesto en la legislación vigente (que lo regula) en el momento en que el asiento se solicite».

Ello no implica una eventual aplicación retroactiva de normas actuales a hechos pretéritos, pues el curso del procedimiento registral se desarrolla bajo la vigencia de la nueva norma sobre requisitos de inscripción y esta misma se remite a la correspondiente normativa sustantiva que resulte de aplicación conforme a las normas transitorias particulares y principios generales del derecho intertemporal, por tanto, deberá atenderse a cada requisito particular –vgr. licencia, seguro, certificado de eficiencia energética,... –para comprobar si efectivamente resulta de aplicación, conforme a su régimen normativo específico, aunque a él se refiera la norma registral como requisito de inscripción –cfr. Resolución de 2 de abril de 2013 y la redacción actual del artículo 202 de la Ley Hipotecaria–".

Cuando la legislación aplicable en el momento del otorgamiento y de la presentación a inscripción es la misma, la DG no precisa que el notario y el registrador atienden (según su teoría) a distintas normas, sino que remite sin más a la legislación vigente a la fecha del otorgamiento ante notario, sin adicionar la coletilla de la vigente en el momento de la presentación a inscripción. En este sentido, la Resolución de la DG de 29 de noviembre de 2017 afirma que el Registrador debe basar su calificación *"no solo en la legalidad intrínseca de los mismos, sino también en las exigencias especiales que las normas exigen para su documentación pública e inscripción registral".* Pero cuando exige determinado requisito (en concreto, el certificado de eficiencia energética) señala que las *"sucesivas redacciones legales …. serán de aplicación a los documentos otorgados durante sus respectivos períodos de vigencia, aunque las correspondientes obras se hayan ejecutado en un momento anterior".*

Sigue después este criterio la Resolución de 10 de agosto de 2020[216], *"Ahora bien tratándose de escrituras autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de una*

[216] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-11316

determina (sic)[217] *norma de protección de legalidad urbanística pero presentadas en el Registro de la Propiedad durante su vigencia, debe exigir el registrador su aplicación, pues el objeto de su calificación se extiende a los requisitos exigidos para la inscripción"*, lo que sucede es que en el caso concreto, el Registrador al exigir retroactivamente determinado requisito yerra en la aplicación de las disposiciones transitorias y exige lo que no procedía exigir, siendo estimado el recurso contra su calificación.

Igualmente, la Resolución de 28 de enero de 2021 (con la paupérrima técnica de hablar de otorgamiento del acta, salvo que por fin se hubiera dado cuenta la DG de que no se trata propiamente de un acta, lo que no es el caso):

> *"8. Esta Dirección General tiene declarado que, en materia de inscripción de actos o negocios jurídicos regulados por las normas urbanísticas de trascendencia inmobiliaria, el registrador debe basar su calificación, no sólo en la legalidad intrínseca de los mismos, sino también en las exigencias especiales que las normas exigen para su documentación pública e inscripción registral.*
>
> *Son en consecuencia las sucesivas redacciones legales en la materia (Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico; Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio; Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones; Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo; texto refundido de dicha Ley, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; y texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), las que serán de aplicación a los documentos otorgados durante sus respectivos períodos de vigencia, aunque las correspondientes obras se hayan ejecutado en un momento anterior.*
>
> *Siendo ello así y estando vigente el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en el momento del otorgamiento del acta calificada, dicho texto legal deberá ser el canon normativo que se aplique para dilucidar la cuestión de fondo planteada, que se analiza a continuación (vid. Resolución de 17 de enero de 2012).*
>
> *Incluso tratándose de actas o escrituras autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de una determina* (sic) *norma de protección de legalidad urbanística pero presentadas en el Registro de la Propiedad durante su vigencia, debe exigir el registrador su aplicación, pues el objeto de su calificación se extiende a los requisitos exigidos para la inscripción".*

9.11. LASCIATE OGNI SPERANZA, VOI CH'ENTRATE: CONCLUSIONES PRAGMÁTICAS

Parafraseando a Dante[218] respecto del texto sobre las puertas del Infierno, *"abandonemos toda esperanza"* de que la DG respete el art. 9.3 CE, el art. 2.3 CC y su disposición transitoria general y las primera a tercera. Mediante el recurso (ahora) a diferenciar entre la norma civil o sustantiva aplicable y la registral, afirma que, aunque el derecho exista, el acceso al Registro debe regirse por la norma procedimental vigente en el momento

[217] Es curioso que esta errata aparezca en distintas resoluciones. ¿Obra de un mismo autor? ¿Copia y pega?
[218] Alighieri, Dante. *La Divina Comedia: El Infierno*. Canto III, estrofa 3.

de solicitarse la inscripción que puede imponer nuevos requisitos que operarán (aunque lo niegue) retroactivamente.

El resultado práctico es, a nuestro juicio, lesivo para el derecho a la inscripción de los títulos válidos y perfectamente conformados a la legislación vigente al tiempo de su otorgamiento: el ciudadano puede perder el derecho a la inscripción de un acto válido si una ley posterior exige más requisitos que afectan solo al procedimiento registral

Debemos extraer la consecuencia práctica. Del párrafo transcrito de la Resolución de 1 de marzo de 2016, entresacamos:

(a) Desfase temporal entre la obra y el otorgamiento de la escritura
Afirma la DG que *"serán de aplicación a los documentos otorgados durante sus respectivos períodos de vigencia, aunque las correspondientes obras se hayan ejecutado en un momento anterior"*. Por tanto, el notario debe aplicar la legislación vigente cuando se otorga la escritura. En este aspecto debemos pensar que el problema habitual es que la ejecución de la obra carece de una fecha fehaciente. Fuera de ese caso, la solución puede cuestionarse.

(b) Desfase temporal entre el otorgamiento de la escritura y su presentación a inscripción.
Afirma la DG que *"tratándose de escrituras autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de una determina* (sic) *norma de protección de legalidad urbanística pero presentadas en el Registro de la Propiedad durante su vigencia, debe exigir el registrador su aplicación, pues el objeto de su calificación se extiende a los requisitos exigidos para la inscripción"*. Pero en este aspecto debemos pensar que la obra cuenta como mínimo de la fecha fehaciente que le proporciona la escritura.

Si consideramos que el notario al autorizar y el registrador al inscribir atienden a las normas *"procedimentales"* vigentes en el momento de su actuación, estas impondrán que se comprueben si se cumplen ciertos requisitos *sustantivos*, pero (a su vez) la ley sustantiva mediante sus disposiciones transitorias determinará si es o no exigible determinado requisito.

El proceso de razonamiento (de la DG) para declarar e inscribir obras nuevas de edificaciones realizadas bajo la vigencia de una ley anterior sería este:

a) El notario verifica que según la legislación vigente en el momento de la autorización los requisitos exigidos son 1, 2, 3, 4 y 5.
    - A continuación, debe acudir a la Legislación sustantiva del requisito 1 y ver si, conforme a sus disposiciones transitorias, ese requisito sería aplicable.
    - Y así sucesivamente.

b) Si entre el otorgamiento y la presentación a inscripción la norma de exigencia de requisitos no ha variado, el registrador constata que consta en el título el cumplimiento de requisitos e inscribe. De haber variado e introducido un sexto requisito, la posición de la DG (en contra de la seguridad jurídica) es que exigirá ese requisito 6 adicional retroactivamente, siendo luego la norma sustantiva la que debe dirimir si era o no aplicable a esa obra. Como es imposible que la escritura incluya un requisito que no se exigía a la fecha de su autorización, no se inscribirá. El notario habrá actuado perfectamente, el Registro también y el ciudadano tendrá un título válido acreditativo de su *"derecho legítimo (sustantivamente hablando), sin vicio material alguno y que sin embargo no se pueda inscribir"*

(parafraseando a la DG). Si esa es la conclusión lógica de un sistema de seguridad jurídica preventiva y así debe explicarse al ciudadano, nos cuesta entenderlo.

Un enfoque pragmático conduce a entender que, según el criterio de la DG, el notario aplicará la legislación vigente al tiempo de la autorización del instrumento público; el registrador, la vigente al tiempo del asiento de presentación. Si en el intervalo se ha modificado la norma, la inseguridad jurídica es inevitable. Por esta razón recomendamos

a) que el notario advierta expresamente de este fenómeno en las escrituras que autorice (recomendando la inscripción inmediata)[219];

b) y que aplique la presentación telemática a Diario también de las escrituras de obra nueva (art. 196 RN).

9.12. EL FINAL DEL PROCESO SE TRADUCE EN EL INCREMENTO DE LA INSEGURIDAD JURÍDICA QUE NO SE OCULTA A OTROS AUTORES

La solución adoptada, bajo el supuesto de cambio normativo, genera inseguridad jurídica para el ciudadano, priva de eficacia al documento público válido y resulta cómoda desde la óptica registral[220].

La DGRN menciona reiteradamente (vid. RRDGRN 8 de septiembre y 26 de octubre de 2016) dos tipos de normas a aplicar (sustantiva y registral) y omite una tercera (notarial).

a) En primer lugar, se deben aplicar las normas de carácter material o sustantivo, en especial, las urbanísticas. Normalmente, tendrán carácter preferente las normas autonómicas y su régimen propio deberá ser respetado a efectos de la autorización notarial del documento y a efectos de la inscripción registral.
   La norma urbanísticamente aplicable es la que corresponde al momento en se realiza la actuación urbanística (p.e. en cuanto a plazos para el ejercicio de acciones), a salvo disposiciones expresas retroactivas.
b) En segundo lugar, pese a que la DG no lo explicite en esa nueva clasificación entre normas sustantivas y procedimentales, también existen normas "procedimentales notariales". Por tanto, al autorizar la escritura de declaración de obra el notario debe aplicar la normativa notarial. Y aplicará la vigente al tiempo del otorgamiento, en especial, los artículos 170 y 171 RN reformados en 2007, si bien el art. 171 RN fue declarado nulo por la STS 20 de mayo de 2008 en recurso instado por el Colegio de Registradores contra el RN. Quedó así vigente el art.

[219] Convendría reflexionar en estudios ulteriores sobre el fenómeno que supone que un documento perfectamente legal en un determinado momento pueda no acceder al registro por una modificación ulterior de la normativa registral, generando una inseguridad jurídica retroactiva. Este fenómeno debería conducir a la necesidad de estudios ulteriores donde se desarrolle el Derecho Notarial en su versión de Derecho documental. Este dato unido a las observaciones anteriores, debe conducir a profundizar en los *Documentos a solicitar para la autorización de escrituras, los Modelos de las mismas y los Procesos y Mejores Prácticas* de la actuación notarial. Por otro lado, ¿no será que precisamente lo que subyace en las resoluciones es "forzar" las inscripciones dado que estas son voluntarias y no constitutivas?

[220] Micó Giner, J. (2018). *Declaración de obra nueva*. Tirant lo Blanch. En este estudio despachamos la cuestión en apenas unas páginas por ser una guía dirigida a empleados de notarías. Después lo tratamos en nuestras conferencias sobre la materia o en un webinot.

170 y sin contenido ni redacción ulterior el 171. Como consecuencia la modificación reglamentaria podría parecer así algo incongruente o perder su sentido[221]. No obstante, la actualización de descripción que implicaba el art. 171 RN, la impone ahora con rango de ley el art. 18.2 LCI y la DG ha señalado en diversas resoluciones que el notario debe actualizar las descripciones (citando incluso el precepto anulado). No obstante, el art. 170 RN es frecuentemente olvidado en la práctica. con el defecto quizá indeseable de generar una suerte de rogación tácita (vide Resolución-Circular de la DGRN de 3 de noviembre de 2015 cuando *dice 'se entenderá solicitado el inicio del procedimiento cuando en el título presentado se rectifique la descripción literaria …'*). Es decir, basta que se modifique la descripción (modificación imperativa a efectos de ajustar la literaria notarial y la Catastral), para que, sin rogación expresa, el Registrador entienda que se le ha solicitado modificar el Registro, consecuencia a veces no deseada porque comporta un encarecimiento de costes muchas veces no previsto y de cuantía no ordinaria[222].

c) En último lugar, según esta tesis de la DG, se deben aplicar las normas de naturaleza registral (que sí explicita), que regulan los requisitos de inscripción. Son de competencia estatal[223]. La norma esencial en materia de urbanismo y de acceso al Registro de las obras es el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

   El registrador aplicará la norma vigente en el momento del asiento de presentación (las Rss de la DGRN, al referirse a la legislación que debe aplicar el registrador, unas veces indican que es la vigente al tiempo del asiento de presentación y otras al tiempo de solicitarse el asiento o la inscripción, entendemos que

---

[221] El art. 171 anulado decía (y era lo que sería deseable hoy):
Artículo 171.

En la descripción de los inmuebles, los notarios rectificarán los datos equivocados de acuerdo con lo que resulte de la certificación catastral descriptiva y gráfica que refleje su realidad material.

Al realizar la rectificación se consignarán con los datos nuevos los que aparezcan en el título para la debida identificación de la finca con los asientos del Registro; y en los documentos posteriores sólo será preciso consignar la descripción actualizada, rectificándola de nuevo si fuere preciso.

[222] Solo menciona el 170 RN, la Rs 13/7/2017 en un caso de agrupación de fincas diciendo *"nada obliga (aunque sería conveniente ex art. 170 RN) a que en la descripción literaria del título se ajuste la superficie a la del catastro, pero en cualquier caso -una vez inscrita la representación gráfica georreferenciada- queda rectificada la literaria y el registrador lo notificará"*.

[223] La Rs DGRN de 17/1/2012 (recogiendo la doctrina de las de 22/4/2005 y 4/5/2011) dice:
"corresponde a las Comunidades Autónomas (en este caso, a la de Andalucía) 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, o la necesidad de determinación por parte de la legislación autonómica del plazo de prescripción de la posible infracción urbanística o, en su caso, su imprescriptibilidad (cfr. Resoluciones de 22 de abril de 2005 y 4 de mayo de 2011)".

la inscripción se solicita con el asiento de presentación; el corolario de esta afirmación sería que el registrador inaplicará una norma urbanística que se publicase en el intervalo entre el asiento de presentación y la inscripción; parece curioso, pero razonable, porque el asiento de inscripción retrotrae sus efectos al de presentación; si la calificación se produce en un intervalo normal, el caso será de laboratorio[224]).

También puede que aplique el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística que solo puede considerarse vigente en cuanto no contradiga el RDL 7/2015 ya citado.

El notario no puede imaginar o prever normas sustantivas o urbanísticas futuras, ni cabe someter a los ciudadanos a normas inexistentes en el momento en que manifiestan su voluntad. El notario no puede sino aplicar las normas vigentes en el momento de su autorización.

Por ello, el primer criterio de la DGRN respecto de la legislación registral aplicable a las modificaciones físicas de fincas fue atender a la fecha del otorgamiento del documento. Pero el criterio actual es aplicar la norma registral vigente al tiempo de la inscripción[225].

---

[224] No obstante, una conclusión lógica sobre plazos es la que tratamos al realizar ciertas reflexiones, en concreto la tercera, sobre la Rs DGRN de 27/9/2017 que tratamos más adelante. Quizá el día que se plantease una discrepancia normativa entre la fecha del asiento de presentación y la fecha real de inscripción, la DGRN no sería tan clara como pudiera esperarse. Siempre hay argumentos para no aplicar una norma en vigor…

[225] La Rs DGRN de 1/3/2016 marca la diferencia entre la norma civil o sustantiva aplicable y la registral, considerando que aunque el derecho exista, el acceso al Registro debe regirse por la norma vigente en el momento de solicitarse la inscripción.

El problema de determinar el alcance temporal de las normas aplicables en la inscripción registral de la escritura de declaración de obra nueva, a partir de la vigencia de la Ley 8/1990, de 25 de julio (con dos correcciones de errores en sendos boletines oficiales del Estado del mismo año), fue tratado en varias ocasiones por este Centro Directivo –cfr. Resoluciones de 1 de diciembre de 1998, 9 de octubre de 2000 y 3 de octubre de 2002–. El artículo 25.2 de la citada Ley, matizado por sus disposiciones transitorias, estableció que: «Los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar o inscribir, respectivamente, escrituras de declaración de obra nueva terminada, que se acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia de edificación y la expedición por técnico competente de la certificación de finalización de la obra conforme al proyecto aprobado». Más recientemente, tras varias reformas normativas, han sido varias las Resoluciones que han tratado de perfilar una doctrina uniforme en la aplicación temporal de los requisitos de acceso registral de edificaciones –cfr. Resoluciones de 21 de enero y 1 de marzo de 2012–, declarando de esta forma que: «(...) las sucesivas redacciones legales en la materia (Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico; texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio; Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones; Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y texto refundido de dicha Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, hasta el vigente 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), serán de aplicación a los documentos otorgados durante sus respectivos períodos de vigencia, aunque las correspondientes obras se hayan ejecutado en un momento anterior. Ahora bien tratándose de escrituras autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de una determina norma de protección de legalidad urbanística pero presentadas en el Registro de la Propiedad durante su vigencia, debe exigir el registrador su aplicación, pues el objeto de su calificación se extiende a los requisitos exigidos para la inscripción». En este sentido cabe citar la Resolución de 23 de julio de 2012, reiterada por las Resoluciones de 21 de marzo de 2013 y 2 de abril de 2014, que al diferenciar entre normas de naturaleza material o sustantiva y las de carácter procedimental o adjetivas,

Siendo así, se recomienda que el notario advierta expresamente de este fenómeno en las escrituras que autorice (recomendando la inscripción inmediata)[226].

En algún momento nos planteamos una duda. ¿Se está produciendo una fisura en la tesis de aplicación la legislación vigente al tiempo de la inscripción o calificación y no al del otorgamiento? En principio, insiste en las ideas vistas la Resolución de la DGRN de 29 de noviembre de 2017 cuando, afirma que el Registrador debe basar su calificación "*no solo en la legalidad intrínseca de los mismos, sino también en las exigencias especiales que las normas exigen para su inscripción pública e inscripción registral"*. Pero cuando exige determinado requisito (en concreto, el certificado de eficiencia energética) señala que las *"sucesivas redacciones legales …. serán de aplicación a los documentos otorgados durante sus respectivos períodos de vigencia, aunque las correspondientes obras se hayan ejecutado en un momento anterior"*. No se citaba la legislación aplicable al tiempo de la calificación o acceso al Registro, sino al del otorgamiento ante notario. Si es un indicio de un cambio de tendencia, parece poco indicio. Quizá no cita la legislación a fecha de inscripción, porque en este caso no había discrepancia entre la aplicable a la fecha del otorgamiento y a la fecha de calificación.

Resumiendo, la tesis de la DG es que el notario aplicará la legislación vigente al tiempo de la autorización del instrumento público; el registrador, la vigente al tiempo del asiento de presentación. Si en el intervalo se ha modificado la norma, la inseguridad jurídica es inevitable. Por esta razón recomendamos aplicar la presentación telemática a Diario también de las escrituras de obra nueva (art. 196 RN).

Esta denuncia y la solución práctica han sido también recogidas por Ignacio Martínez-Gil cuando dice que *"esto introduce una inseguridad jurídica retroactiva, y hace que sea recomendable a los otorgantes que procedan de inmediato a presentar la escritura a inscripción. De hecho, escrituras de obra nueva otorgadas en su día cumpliendo todos*

---

declara: «(...) cuando, se plantean problemas de derecho intertemporal o transitorio –a la hora de fijar las reglas y requisitos procedimentales que hay que cumplir para practicar el asiento– procede atenerse por analogía –a falta de norma explícita en las leyes especiales, que disponga otra cosa– al principio que con toda claridad resulta de la disposición transitoria cuarta del Código Civil, en cuya virtud los derechos nacidos y no ejercitados (en este caso, no inscritos) ciertamente subsisten con la extensión y en los términos que les reconoce la legislación precedente; pero han de sujetarse para hacerlos valer (en éste, para inscribirlos) al procedimiento dispuesto en la legislación vigente (que lo regula) en el momento en que el asiento se solicite». Ello no implica una eventual aplicación retroactiva de normas actuales a hechos pretéritos, pues el curso del procedimiento registral se desarrolla bajo la vigencia de la nueva norma sobre requisitos de inscripción y esta misma se remite a la correspondiente normativa sustantiva que resulte de aplicación conforme a las normas transitorias particulares y principios generales del derecho intertemporal, por tanto, deberá atenderse a cada requisito particular -vgr. licencia, seguro, certificado de eficiencia energética,...–para comprobar si efectivamente resulta de aplicación, conforme a su régimen normativo específico, aunque a él se refiera la norma registral como requisito de inscripción –cfr. Resolución de 2 de abril de 2013 y la redacción actual del artículo 202 de la Ley Hipotecaria–.

[226] Convendría reflexionar en estudios ulteriores sobre el fenómeno que supone que un documento perfectamente legal en un determinado momento pueda no acceder al registro por una modificación ulterior de la normativa registral, generando una inseguridad jurídica retroactiva. Este fenómeno debería conducir a la necesidad de estudios ulteriores donde se desarrolle el Derecho Notarial en su versión de Derecho documental. Este dato unido a las observaciones anteriores, debe conducir a profundizar en los *Documentos a solicitar para la autorización de escrituras, los Modelos de las mismas y los Procesos y Mejores Prácticas* de la actuación notarial.

sus requisitos no se inscriben hoy; y obligan a declarar nuevamente la obra, muchas veces por la vía LS/15 art. 28.4"[227].

9.13. JUICIO CRÍTICO. OTRA DOCTRINA DE LA DG ES POSIBLE Y BASTA ACUDIR A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE 1990

Esta situación, aunque sea cómoda para la actuación del registrador, no puede sino merecer un juicio crítico negativo. Sintetizando el tortuoso camino vemos que (i) nadie dudaba que la legislación aplicable a una actuación urbanística era la vigente al tiempo del otorgamiento de la escritura (e, incluso, al de la propia actuación urbanística si su fecha pudiera acreditarse de forma fehaciente); (ii) en un primer intento, la DG buscó acuñar una nueva clasificación de actos jurídicos distinguiendo entre los *actos de naturaleza eminente o puramente registral* (como p.e. se supone que lo serían las segregaciones) y los *actos fácticos* (como dijo que lo eran las declaraciones de obra nueva), aplicando a aquellos la legislación vigente al tiempo de la presentación de la escritura al Registro y a estos la vigente al tiempo del otorgamiento, de donde a las escrituras de obra nueva se les debía seguir aplicando la legislación vigente al tiempo del otorgamiento; (iii) en un segundo intento, referido solo a las segregaciones, buscó sin éxito acuñar la diferencia entre el *"fraccionamiento"* (que no sabemos qué naturaleza le atribuiría la DG) que se realizaba en la escritura y la *"segregación"* (que se sería el acto registral de su inscripción), lo que conduciría a aplicar a ambos -pese a ser lo mismo- leyes diferentes, posición que sin apreciarlo se cargaba de un plumazo la tesis de que existen actos que solo existen en el Registro, pues cualquier acto jurídico existe antes en la realidad y en el Derecho que en el Registro; (iv) un nuevo intento ha consistido en negar que exista un derecho a la inscripción y *convertir la solicitud de inscripción en una suerte de "acción"* que se ejercería ante el registrador, de esta forma se lamina el art. 9.3 CE, el art, 2.3 CC, las Disposiciones transitorias general y primera a tercera, para aplicar solo y exclusivamente la DT 4ª del CC, para lo cual se acuña la *diferencia entre la legislación sustantiva y la "procedimental o registral"*.

El resultado podría parecer engañosamente defendible, el problema es que nos conduce a la conclusión de que un acto o negocio válido y que cumple toda la normativa vigente en el momento de su otorgamiento deja de tener *per se* derecho de acceso al Registro, porque cabe imponer requisitos adicionales para su inscripción que se aplican (aunque la DG nos engañe en este punto) retroactivamente.

La DG afirma que al remitir cada requisito a la legislación sustantiva aplicable a la fecha de la inscripción será esta legislación sustantiva la que en su regulación transitoria determinará si se aplica o no el requisito. Pero la DG omite deliberadamente que hay requisitos que no vienen impuestos por ninguna legislación sustantiva, sino exclusivamente por la adjetiva, por la registral, de manera que sí se van a aplicar retroactivamente a actos jurídicos válidos, eficaces y conformados con arreglo a la legislación vigente en el momento de su otorgamiento a los que se les niega el acceso al Registro.

El ejemplo evidente es la obligación de georreferenciar la porción de suelo ocupada por la edificación, exigencia impuesta por el art. 202 LH, ley adjetiva o procedimental -no sustantiva-, que se está exigiendo retroactivamente a toda declaración de obra nueva con fecha fehaciente anterior. Afortunadamente, cada vez son más los registradores que

[227] Martínez-Gil, I. (2021). *Memento práctico Francis Lefebvre: hipotecario: 2021-2022*. Lefebvre El Derecho, p. 195, punto 2057.

hacen caso omiso de esta tesis y no aplican la exigencia a obras declaradas o, al menos terminadas, antes de 1 de noviembre de 2015 (fecha de entrada en vigor de la Ley 13/2015, de reforma de la LH y de la LCI).

Cuando esos criterios enunciados se aplican a un requisito exclusivamente registral como es la georreferenciación de la porción de suelo ocupada por la edificación (art. 202 LH), al igual que con el sueño de la razón, se producen monstruos: monstruos consistentes en que se aplica retroactivamente una norma adjetiva y se priva al titular de un derecho perfecto y de un título válido de su inscripción en el Registro.

La argumentación de la DG se basa hoy en la DT Cuarta, olvidando todas las demás.

Si dice el CC *"*DISPOSICIONES TRANSITORIAS *Las variaciones introducidas por este Código, que perjudiquen derechos adquiridos según la legislación civil anterior, no tendrán efecto retroactivo"*, ¿no cabría afirmar que, una vez otorgado el documento público de la declaración de obra nueva, existe un derecho adquirido a la inscripción del mismo?

Si según la DT *"Primera. Se regirán por la legislación anterior al Código los derechos nacidos, según ella, de hechos realizados bajo su régimen, aunque el Código los regule de otro modo o no los reconozca",* realizado el hecho (todo acto jurídico es un hecho con un elemento volitivo) de la construcción bajo la legislación anterior que no imponía ciertos requisitos para su inscripción ¿no debería ser aplicable esa misma legislación entonces vigente a la inscripción de dicho hecho?

Si según la DT *"Segunda. Los actos y contratos celebrados bajo el régimen de la legislación anterior, y que sean válidos con arreglo a ella, surtirán todos sus efectos según la misma, con las limitaciones establecidas en estas reglas. ..."*, ¿no debería el acto válido conforme a su legislación gozar de acceso al Registro puesto que debe surtir todos los efectos que dicha legislación le anudaba y entre ellos está el acceso al Registro?

Si según la DT *"Tercera. Las disposiciones del Código que sancionan con penalidad civil o privación de derechos actos u omisiones que carecían de sanción en las leyes anteriores, no son aplicables al que, cuando éstas se hallaban vigentes, hubiese incurrido en la omisión o ejecutado el acto prohibido por el Código"*, la privación del acceso al Registro por la omisión de algún requisito no exigido en la legislación anterior ¿no es una suerte de privación del derecho de acceso a los registros públicos?

En suma, si el acto de declaración de obra nueva es válido conforme a la ley vigente en el momento de su otorgamiento, ¿no debería surtir todos sus efectos y, entre otros, el derecho a la inscripción?

La DG dice que no, pero de nuevo para ello acude a la DT Cuarta. Para poder acogerse a la DT 4ª es necesario alterarla.

Dice la DT *"Cuarta. Las acciones y los derechos nacidos y no ejercitados antes de regir el Código subsistirán con la extensión y en los términos que les reconociera la legislación precedente; pero sujetándose, en cuanto a su ejercicio, duración y procedimientos para hacerlos valer, a lo dispuesto en el Código".*

La altera porque cambia *"no ejercitados"* por *"no inscritos"*, cambio que no fundamenta absolutamente en nada. En un sistema de inscripción voluntaria y meramente declarativa es una falacia absoluta identificar el no ejercicio del derecho con la no solicitud de inscripción en un determinado intervalo temporal, porque el ejercicio del derecho no necesita para nada la inscripción (y no cabe confundir los efectos de la escritura, que es dar publicidad a la obra, con los efectos de la inscripción que pueden tener su

importancia respecto de terceros, aunque se convendrá que no es la inscripción de la obra la que tiene esa relevancia).

Que la situación defendida por la DG supone aplicar retroactivamente requisitos es evidente. Es decir, intentemos traducir lo que dice la DG y veamos si el inciso cuadra sustituyendo las palabras con las que corresponde a nuestro supuesto:

> *"La declaración de obra nueva realizada y no inscrita antes de una nueva ley, subsistirá con la extensión y los términos que le reconociera la legislación precedente; pero sujetándose, en cuanto a su ejercicio, duración y procedimientos para hacerlos valer, a lo dispuesto en la nueva norma".*

Solo desde una perspectiva ciertamente imaginativa puede pensarse que esta redacción y aplicación tiene algún sentido. Pretender que la inscripción es un procedimiento para ejercer un derecho, sometido a una duración, etc. no tiene sentido alguno. Se está confundiendo (a sabiendas) el procedimiento procesal que es a lo que se refiere la DT cuarta al hablar de acciones y ejercicio de derechos, con la mera constatación tabular de un derecho perfectamente formalizado.

Con un mínimo juicio crítico se detecta que la DG acumula afirmaciones que acaban siendo contradictorias o conducen a un absurdo:

a) el notario debe tener en cuenta la legislación vigente al autorizar el documento y esa norma debería ser el *canon normativo para dilucidar la cuestión de fondo*;

b) pese a ello, si la norma cambia en el intervalo hasta la presentación en el Registro, el registrador no aplicará ese *canon normativo*, sino la nueva norma.

Insistimos, nótese los recorridos de la argumentación de la DG. Parte de que el principio es la irretroactividad. Es más, en la Resolución de 27 de enero de 2012 dice que

> *"las exigencias de los textos legales vigentes lo deben ser al tiempo del otorgamiento de la escritura, y la calificación del Registrador debe basarse en apreciar que el Notario ha exigido los controles administrativos vigentes en el momento de la autorización".*

Pues bien, pese a la claridad de esta afirmación y a que cita las dos Resoluciones en que con motivo de una declaración de obra se atendió al tiempo del otorgamiento de la escritura, la DG excepcionalmente para la segregación (no para la obra) crea el concepto de acto (unas veces *estrictamente*; otras, *eminentemente*; e incluso, *puramente*) registral, categoría ignorada por la inmensa mayoría del mundo del Derecho (una segregación es una separación física de fincas que se refleja en los libros tabulares, no un "invento" registral) y concluye que se atienda no al momento de la segregación con fecha fehaciente en documento público, sino al del intento de su inscripción.

Pero incluso en esta vía, había dejado claro que no era doctrina aplicable a la obra nueva. Sin embargo, con esas "vueltas de tuerca" a que la DG nos tiene acostumbrados (cuando quiere cambiar criterios consolidados), al cabo de los años (en realidad de los días, porque es en enero de 2012 cuando tenemos resoluciones de todos los colores en un sentido u otro) se olvidará

a) del 2.3 Código civil,
b) del 9.3 de la Constitución
c) y de su doctrina propia y la tergiversará,

Para acabar diciendo hoy que la inscripción de una obra nueva debe realizarse atendiendo no a la fecha fehaciente de su declaración, sino a la fecha en que se presenta la escritura en el Registro.

Al final, no es difícil concluir que la DG ha perdido el contacto con la realidad y que para ella solo existe el Registro y va mudando su doctrina una y otra vez para fortalecer el Registro, aunque con ello atente a principios tan esenciales de un Estado de Derecho como el principio de la irretroactividad de las normas.

Con la evolución que hemos descrito se aprecia cómo entre la afirmación de algunas de las resoluciones del año 2012 y la de 2016, media un abismo y que en la actualidad tampoco se respeta la irretroactividad de las normas para las declaraciones de obra.

Al final, para esta DG todo son actos estrictamente registrales. Sencillamente, la realidad ha dejado de existir. Vive ya en el metaverso registral. Fuera del Registro ni hay obras ni hay derechos ni se actúa sobre las fincas… Y si se ve "inevitablemente" obligada a reconocer que algo sucede en el mundo real antes del acceso al Registro, le cambia el nombre a lo acaecido, como sucede en el ridículo intento de llamar *"fraccionamiento"* a una *"segregación"* realizada en la realidad y declarada en la escritura.

La falacia es que no existen *"actos jurídicos estrictamente registrales"*.

Esta ficción de la existencia de "actos jurídicos de carácter eminentemente registral" se da de bruces con la realidad porque la segregación existe antes y al margen del Registro.

En efecto, siguiendo su planteamiento teórico, en muchas Resoluciones se ha defendido que, p.e. para la segregación, que *"es un acto jurídico de carácter eminentemente registral, quedando su inscripción sujeta a los requisitos y autorizaciones vigentes en el momento de presentar la escritura en el Registro"* (Resolución de la DGRN de 23 de julio de 2012). Por tanto, para la DG una segregación legal y correcta cuando se autorizó deviene no inscribible por un mero cambio posterior que afecte al procedimiento adjetivo registral. Esa segregación documentada (mal llamada "fraccionamiento" una sola vez estos años), no sería inscribible porque la segregación antes del Registro no es nada, porque es un "acto eminentemente registral". Parece olvidar que esas segregaciones aparecen a veces ya en Catastro y los Ayuntamientos atienden a su contenido y fechas.

Pero la misma DG, que inventa semejante categoría jurídica según la cual no existe la segregación antes del Registro por ser un acto "eminentemente registral", se ha visto obligada a admitir que las segregaciones respecto de las que no caben acciones de cumplimiento de la legalidad urbanística, son inscribibles (así, Resoluciones de la DG 7 de marzo de 2017 y 7 de mayo de 2018[228]), aunque no se aporte la licencia, si se

[228] 2. El artículo 26 del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, establece que «en la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción».

Debe recordarse en primer lugar la doctrina mantenida hasta ahora por este Centro Directivo en materia de inscripción de actos de división o segregación de fincas y el cumplimiento de la legalidad urbanística.

Así, a la hora de estudiar el problema de derecho intertemporal que plantea la presentación en el Registro de un documento público que acredita la práctica de una división realizada con

anterioridad a la legislación que actualmente la regula, y que se produjo en fecha en que la legislación aplicable no exigía licencia para la misma o que, exigiéndola, no resulta acreditada, pero puede considerarse prescrita la facultad de restablecimiento de legalidad urbanística, al menos, a efectos registrales, esta Dirección General ha sostenido -cfr. Resolución de 7 de marzo de 2017, por todas- lo siguiente:

El Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo admiten la aplicación retroactiva de las normas a hechos, actos o relaciones jurídicas nacidas al amparo de la legislación anterior, siempre que los efectos jurídicos de tales actos no se hayan consumado o agotado y siempre, claro está, que no se perjudiquen derechos consolidados o situaciones beneficiosas para los particulares, infiriéndose, en estos casos, la retroactividad del sentido, el espíritu o la finalidad de la Ley.

También la doctrina admite la retroactividad tácita de la Ley y de este modo se pronuncia a favor de la retroactividad de las normas interpretativas; las complementarias, de desarrollo o ejecutivas; las procesales, pero sólo en lo relativo a que los actos de ejercicio de derecho nacidos con anterioridad a aquéllas han de sujetarse a sus trámites y procedimientos; y, por último, las que pueden establecer regímenes uniformes o acabar con abusos o incomodidades, añadiendo que el intérprete encontrará una orientación en las disposiciones transitorias del Código Civil.

Este Centro Directivo, interpretando dicha corriente jurisprudencial (vid. Resoluciones de 27 de enero y 23 de julio de 2012), ha abordado el problema de derecho intertemporal planteado por la presentación en el Registro en la actualidad de una división o segregación realizada durante la vigencia de la regulación anterior, como sucede en el supuesto de hecho de este recurso, entendiendo que debe resolverse en el sentido de que la segregación es un acto jurídico cuya inscripción queda sujeta a los requisitos impuestos por las normas de carácter registral vigentes en el momento de presentar la escritura o la sentencia en el Registro, aunque el otorgamiento de aquélla se haya producido bajo un régimen normativo anterior -cfr. disposición transitoria cuarta del Código Civil-.

Ahora bien, la exigencia de tales requisitos deberá conciliarse con los efectos jurídicos de los actos de segregación o división conforme a la legislación material o sustantiva vigente a la fecha en que se produzcan, ya que el hecho de que tales efectos no se hayan consumado o agotado es presupuesto, conforme se ha dicho anteriormente, para la aplicación excepcional de la retroactividad.

Esta Dirección General en su Resolución de 17 de octubre de 2014 reconoció la analogía en la admisión de la vía de la prescripción acreditada para inscribir no sólo edificaciones, sino también divisiones o segregaciones antiguas, aplicable también en cuanto a las cautelas y actuaciones que de oficio ha de tomar el registrador, con carácter previo y posterior a la práctica del asiento, admitiendo la inscripción de una segregación practicada en el año 1974, por acompañarse una certificación administrativa en la que se manifestaba que «consta segregada con su configuración actual desde el catastro de 1986, no se ha podido localizar en los archivos municipales la Resolución de licencia, no obstante por el tiempo transcurrido la posible infracción estaría prescrita», añadiendo esta Dirección General que «no bastaría con constatar que haya prescrito la posible infracción, sino que es preciso que, además, no sea posible ya el ejercicio de potestades de protección de la legalidad urbanística que hubiera podido infringirse, ya que, como establece claramente el artículo 203 de la misma Ley [de Madrid], "las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística son independientes de las sanciones cuya imposición proceda por razón de la comisión de infracciones tipificadas en la presente Ley"».

Esta doctrina fue reiterada en Resoluciones de 5 y 26 de mayo de 2015, en las que el Ayuntamiento declaró la innecesariedad de licencia, pues «la fecha de otorgamiento del título es anterior a la entrada en vigor de la Ley 4/92 de la Generalitat Valenciana». La propia jurisprudencia ha reconocido el hecho de que las divisiones o segregaciones sigan el régimen general que es el de cualquier obra o actuación ilegal frente a la que no puedan adoptarse medidas de restauración de la legalidad urbanística, a saber, una situación que presenta similitudes con la de «fuera de ordenación» -cfr. Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2000, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears de 16 de septiembre de 2005 y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 28 de junio de 2013; vid., también, los artículos 238.1.c) de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat

Valenciana, y 185 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, tras la reforma por Ley 6/2016, si bien, por vinculación a la edificación en situación asimilada a fuera de ordenación-.

Por ello, a falta de una norma que declare expresamente la nulidad radical del acto jurídico de segregación sin licencia -cfr. sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de 26 de enero de 2006- o un pronunciamiento judicial en tal sentido -vid. Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2010-, este tratamiento registral es compatible con la eficacia civil y situación consolidada del acto jurídico, en principio, desde el punto de vista urbanístico, por razón de su antigüedad. Las cautelas desde el punto de vista de la protección de legalidad urbanística y la información a terceros se basarán en la comunicación posterior a inscripción que hará el registrador tanto al Ayuntamiento como a la Comunidad Autónoma, con constancia en el asiento y en la publicidad registral, como prevén los artículos 28.4 y 65.3 de la Ley estatal de Suelo, salvo que, como dispone el propio precepto se haya practicado previamente alguna medida cautelar acordada por la Administración -cfr. Resolución de 16 de julio de 2013-. Y todo ello, lógicamente, sin perjuicio de lo dispuesto en materia de régimen de unidades mínimas de cultivo que habrá de ser observado en cualquier caso, en especial, el artículo 80 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio -norma adjetiva o procedimental-, en cuanto al deber del registrador de remitir copia de los documentos presentados a la Administración agraria competente para que adopte el acuerdo pertinente sobre nulidad del acto o sobre apreciación de las excepciones de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley 19/1995, de 4 de julio -cfr. Resolución de 25 de abril de 2014-.

Ciertamente, se trata de una doctrina que permite compatibilizar, por un lado, el reconocimiento de los derechos adquiridos válidamente por los propietarios y, en principio, consolidados desde un punto de vista urbanístico -vid. el Preámbulo del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, sobre el fundamento de la reforma del artículo 20 de la anterior Ley de suelo-, con la función preventiva que desempeñan tanto notarios como registradores en el control de legalidad urbanística de los actos de parcelación.

Tal labor preventiva se concreta, como se ha expuesto anteriormente, en la acreditación del título administrativo habilitante previsto en la respectiva legislación aplicable para la división o segregación documentada en la escritura, título que será ordinariamente la licencia de parcelación, pero también aquel por el que, sin denegarla, el órgano administrativo competente declare la improcedencia de conceder licencia al acto de segregación por haberse formalizado con anterioridad a la normativa vigente y haber transcurrido los plazos de restablecimiento de la legalidad.

Este último caso de parcelaciones de cierta antigüedad, según se razona, presenta semejanzas con la situación jurídica en que se encuentran las edificaciones que acceden registralmente por la vía del artículo 28.4 de la actual Ley de Suelo que, como prevé el propio precepto, no requiere previa declaración municipal, mas no pueden equipararse completamente, dada la realidad fáctica que presenta la edificación existente, acreditada por certificación técnica, municipal o acta notarial, que por sí demuestra la no ejecución de medidas de restablecimiento de legalidad urbanística y el carácter eminentemente jurídico de la división o segregación, carente en principio de tal apariencia, y que pudo motivar ya un pronunciamiento expreso de la Administración descartando la incidencia de los plazos de restablecimiento de legalidad, sin que pueda constatarse a efectos registrales.

Por ello, la aplicación analógica del artículo 28.4 de la Ley de Suelo a los actos de división o segregación debe ser matizada diferenciando entre los actos relativos a edificaciones o elementos integrantes de edificaciones y los actos afectantes al suelo, la parcelación propiamente dicha.

Son estos últimos a los que se refiere la doctrina de la Resolución de 17 de octubre de 2014, seguida por las de 5 y 26 de mayo de 2015 y la más reciente de 19 de febrero de 2018, en el sentido de que para inscribir escrituras públicas de división o segregación de fincas es preciso acreditar a los efectos del artículo 26 de la Ley estatal de Suelo -norma registral temporalmente aplicable- la oportuna licencia o declaración de innecesariedad o, para el supuesto de parcelaciones de antigüedad acreditada fehacientemente, podrá estimarse suficiente, como título administrativo habilitante de la inscripción, la declaración administrativa municipal del transcurso de los plazos de restablecimiento de legalidad o su situación de fuera de ordenación o similar,

acompaña la declaración de innecesariedad o al menos una declaración de la Administración competente acerca de la efectiva prescripción de la acción administrativa para restablecer la legalidad urbanística infringida (pese a que en la legislación actual pueda no admitirse la prescripción).

Es decir, que una segregación que (según la DG) no puede existir porque es un "acto eminentemente registral", se puede probar que existe antes de acceder al Registro (porque evidentemente no es un acto eminentemente registral, sino una actuación real sobre la finca) y, por tanto, puede inscribirse. Es tan enorme el absurdo que, paradójicamente. puede hasta pasar desapercibido.

Si la segregación solo existiera en el metaverso registral, nunca podría la Administración declarar que la infracción de efectuar esa segregación (en el mundo real) ha prescrito porque… no existiría segregación alguna anterior al Registro. Es todo tan absurdo que solo es el exceso de palabrería y abstracción el que confunde.

De los supuestos precedentes constitucionales y su pertinencia nos remitimos a las notas anteriores[229].

Y cuando le parece, la DG dice que no es problema de retroactividad de la norma, sino de su interpretación. No deja de ser brillante u osada la afirmación: *"el principio de irretroactividad impera respecto de la legislación y la jurisprudencia, pero no respecto de la doctrina que las interpreta"*, afirmación que puede ser cierta, pero sorprendente cuando lo que se debate en estos casos no es un cambio de interpretación, sino la aplicación retroactiva de un cambio normativo. Salvo que la DG quiera decir que su interpretación de que las normas no son retroactivas si no dispusieren lo contrario, ha cambiado.

El escenario así dibujado, unido al principio de calificación personal del registrador e, incluso, a la ausencia de vinculación del mismo registrador por su propio criterio de calificación en supuestos similares, junto a la ausencia de libre elección de registrador, conduce al reino de la discrecionalidad. De ahí a la arbitrariedad proscrita en el mismo art. 9.3 CE (que nos recuerda la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales), el recorrido es corto. A nuestro juicio debe reconocerse un derecho individual a la inscripción de los negocios válidos.

---

conforme a la respectiva normativa de aplicación, por lo que así debe entenderse la aplicación analógica matizada del artículo 28.4 de la Ley de Suelo.

[229] Invito al lector -porque excede de nuestra materia- a que lea las Sentencias del Tribunal Constitucional que cita la DG (Pleno. Cuestión de inconstitucionalidad número 131/1985. Sentencia de 10 de abril de 1986. Sentencia número 42/1986, https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1986-10619, referida a la ley que creaba el Colegio de psicólogos, y Pleno. Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre. Recursos de inconstitucionalidad 824, 944, 977, 987 y 988/1985 y conflictos positivos de competencia 995/1986 y 512 y 1.208/1987 (acumulados). Promovidos los cuatro primeros, respectivamente, por la Junta de Galicia, por 59 Senadores, por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, por el Gobierno Vasco y por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, todos ellos en relación con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y los tres siguientes planteados por el Gobierno Vasco en relación, respectivamente, con el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; la Orden de 23 de diciembre de 1986 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1988-29199, relativo al dominio público hidráulico) y reflexione libremente sobre si extrapolar de estas sentencias las consecuencias pretendidas por la DG es un acto lógico o interesado.

En este punto nuestra herejía consiste en considerar que la buena doctrina era la antigua, la antigua doctrina de la misma DG. Aquella según la cual una situación legal con arreglo a la norma sustantiva que le era aplicable y documentada ante el notario en fecha determinada debe ser siempre inscribible, pese a que después cambie la legislación registral.

La clave es que la DG no parte, como nosotros, de la legislación sustantiva, sino de la adjetiva registral y da un rodeo para que no se le acuse de aplicación retroactiva de las normas. Afirma:

a) La obra puede realizarse en un momento determinado.

b) El notario deberá aplicar la redacción legal vigente al momento del otorgamiento (pese a que la obra sea anterior).

c) Y el registrador deberá aplicar la legislación vigente al momento de la presentación (pese a que la obra y la escritura sean anteriores -en años-).

Pero matiza que debe distinguirse dos aspectos:

a) El procedimiento registral se desarrolla bajo la vigencia de la nueva norma sobre requisitos de inscripción

b) Pero esta norma debe entenderse que se remite a la correspondiente normativa sustantiva que resulte de aplicación conforme a las normas transitorias particulares y principios generales del derecho intertemporal, por tanto, deberá atenderse a cada requisito particular –vgr. licencia, seguro, certificado de eficiencia energética, ...– para comprobar si efectivamente resulta de aplicación, conforme a su régimen normativo específico, aunque a él se refiera la norma registral como requisito de inscripción.

Según la DG, por esta vía, se evitaría la retroactividad y la inseguridad jurídica. ¿Es cierto?

No, porque por esta vía, al empezar por normas registrales y no sustantivas, sí están aplicando a todas las escrituras cualquiera que sea su fecha un requisito registral exclusivamente, por ejemplo, la georreferenciación de la porción de suelo ocupada por la edificación (art. 202 LH).

Así, escrituras antiguas de obras perfectamente legales anteriores 2015 y presentadas hoy a inscripción, se les está exigiendo la georreferenciación que en la fecha de su autorización no era requisito ni urbanístico ni notarial ni registral.

Esta retroactividad vergonzante genera una grave inseguridad jurídica.

Este registrocentrismo está olvidando que la realidad solo es una. De ahí que la misma expresión “realidad extrarregistral” no deje de ser una broma de mal gusto.

a) ¿Acaso la misma DG no acude en casos tan o más importantes a la fehaciencia del documento?

   Pondremos un ejemplo más de que cabe otro enfoque. Desde la Rs DG 6 de julio de 2009 se nos dice que, en la elevación a público de documentos privados, aunque sean anteriores a la normativa de blanqueo, debe exigirse justificar los medios de pago, salvo *“si el documento privado incorporado a la escritura tuviera fecha fehaciente antes de la entrada en vigor de la referida normativa sobre identificación de los medios de pago”*.

Traducido a nuestro caso, el registrador aplica la norma hoy vigente, salvo que el acto o negocio tuviera fecha fehaciente anterior a la entrada en vigor de la normativa: ¿acaso no es exactamente esto lo que se hacía en las obras nuevas hasta que la DG empezó a inventar conceptos, categorías y doctrina?

Si esto es así, para la prevención del blanqueo, ¿cómo es posible que a una escritura de obra con fecha fehaciente anterior a 2015 le exijan requisitos fijados por normas posteriores?

¿Qué subyace a estos cambios de criterio de la DG? Que el momento de la verdad no sea el del otorgamiento de la escritura (que lo es), sino el de la inscripción (que no lo es). El argumento en contra de que se está imponiendo la retroactividad pretende serlo ahora la DT cuarta del CC, olvidando la DT general, la primera y la segunda. Existe una intención oculta de convertir la inscripción en un procedimiento cuasi jurisdiccional en el que se pretendería hacer valer una simple acción, como si la escritura fuese una acción a ejercer ante el Registrador-Juez. Cualquier jurista que pueda pensar libremente y sin prejuicios acaba detectando que hay una serie de intereses en esa dirección, pero en el día a día (sumidos en el trabajo absorbente), resulta complicado mantener el juicio crítico.

Nuestra "herejía" es afirmar que se están aplicando retroactivamente exigencias que solo son legales para escrituras posteriores a su entrada en vigor y otras alegales, si no ilegales, puesto que -como veremos- también se aplican Resoluciones o Circulares, alguna ni publicada en el BOE, para imponer obligaciones a los ciudadanos, imposición que les está vedada pues su destinatario solo pueden ser los funcionarios.

b) ¿Y acaso este tipo de problemas de derecho transitorio es nuevo y no tenía ya una solución no ya en la mejor doctrina notarial, sino en la mejor doctrina registral?

La cuestión que con estos criterios resuelve hoy la DG ya se había planteado en el pasado en la doctrina registral. La entrada en vigor del art. 25 de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 25 de julio de 1990 ya había suscitado el problema del derecho transitorio.
Arnaiz Eguren[230], registrador, recuerda que el derecho transitorio fue una de las cuestiones más discutidas por su gran trascendencia práctica y porque vía "corrección de erratas" se suprimió la DT 8ª[231] que señalaba que el art. 25.2 no sería aplicable a obras finalizadas al menos cuatro años antes. La norma se quedó sin disposición transitoria. Sintetiza las posiciones doctrinales que entonces se mantuvieron:

González Pérez y José María Chico y Ortiz concluían *"que las declaraciones de fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley son inscribibles en todo caso, y que las de fecha posterior lo serán también cuando se refieran a obras cuya terminación probada sea anterior en cuatro años a la entrada en vigor de la Ley"*.

---

[230] Arnáiz Eguren, R. (1991). Aspectos civiles y registrales en la declaración de obra nueva: El alcance y significado del artículo 25 de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 25 de julio de 1990. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 67(607), 2157-2206.

[231] El mismo problema de ausencia de DT de que adolece el art. 202 LH.

Más lejos llegaba Buenaventura Camy, pues entiende *"que si la obra ha concluido, y así se prueba, antes de la entrada en vigor de la Ley, el título es inscribible, pues lo contrario supondría una alteración sustancial del principio de irretroactividad"*.

Arnaiz afirma que su posición coincide más con la de Camy. Creemos que merece la pena destacar literalmente su posición: *"si … la escritura de declaración de obra nueva constituye la expresión de la voluntad negocial dirigida a la inscripción de una modificación objetiva de la finca y de la adquisición de un derecho, tanto la declaración como el derecho surgido del hecho a que se refiere, si se producen dentro de la vigencia de la legislación anterior surtirán todos sus efectos conforme a ella, de acuerdo con lo establecido en las Disposiciones Transitorias 1ª y 2ª del Código Civil".*

El propio autor analiza y rebate los posibles argumentos en contra. En concreto, rechaza de plano la DT 4ª del CC diciendo que *"esta norma tiene naturaleza estrictamente procesal, como resulta de su último inciso, y no se compagina con los efectos sustantivos que provoca la inscripción registral".*

Concluye que es defendible y más coherente con los principios del sistema entender

I. que las declaraciones de obra nueva (se está refiriendo a la fecha de la escritura de declaración de obra) anteriores a la fecha de entrada en vigor de la ley
II. e, incluso, las de fecha posterior referidas a una edificación concluida antes de dicha fecha,

son inscribibles sin necesidad de aportación de la documentación que en ese momento exigía el art. 25.2 del Ley de 1990.
En cuanto a la excepción que contempla respecto de obras iniciadas bajo la vigencia de la norma anterior y concluidas bajo la de la norma posterior, que se declaran en escritura posterior a la Ley, que el mismo autor califica de supuesto de laboratorio (aunque en rigor sería posible), atiende a que la accesión no se habría producido. Lo cierto es que este caso, de seguirse la tesis de Arnaiz, nos llevaría en la actualidad a no tener otra vía que la prescripción.

En la doctrina notarial, Rueda Pérez[232] recuerda que, en relación con la Ley 8/1990, *"la doctrina reaccionó pronto y con rara unanimidad: no cabe la aplicación retroactiva de la nueva Ley. El art. 25.2 no debe aplicarse a las obras anteriores",* con cita de Camy, Arnaiz Eguren, Díez Trenada, Laso Martínez y Corral Gijón. Recuerda las Resoluciones de la DGRN de 4 de febrero de 1992 y de 17 de junio de 1993 comentadas por Rodríguez Sánchez y cuyas conclusiones resumimos:

a) Es aplicable la DT sexta (de la norma) y no el art. 25 de la LS 1990.
b) Las obras concluidas bajo la vigencia de la legislación anterior deben haberse realizado con arreglo a la misma.
c) Si es así, basta acreditar ambos extremos (conclusión anterior y conformidad con legislación entonces vigente).

---

[232] Rueda Pérez, M. A. (1998). Rueda Pérez, M. A. (1998). *Urbanismo: Función pública y protección de derechos individuales*. Civitas. pp. 150-207.

d) Si no se realizaron conforme a la legislación vigente, la cuestión hace tránsito a la prescripción de la infracción. Rueda señala que en este caso, como dice Díaz Trenado, ya no es obra nueva, sino "obra vieja".

Vemos que estas cuestiones eran no ya pacíficas, sino que gozaban de *"rara unanimidad"* hasta que la Dirección General distorsiona todo aplicando la DT 4ª, como si la doctrina no la hubiese descartado antes.

Nuestra opinión es que, debió respetarse esta doctrina de *"rara unanimidad"* de la mejor doctrina notarial y registral. La consecuencia sería, por ejemplo, que la exigencia de georreferenciación del art. 202 LH nunca debió aplicarse retroactivamente a las obras, como mínimo, acabadas antes de la entrada en vigor del precepto.

c) ¿Y acaso estos problemas de derecho transitorio no se nos volverán a plantear en el futuro?

Es muy importante tener unos criterios claros sobre la aplicación temporal de las normas porque es un problema que surge con todas y cada una de las normas[233]. Nos parece peligroso e insensato tirar por tierra como mínimo un cuarto de siglo de doctrina registral y notarial de "rara unanimidad" y hacer tabla rasa acudiendo a la DT 4ª y convertir materias sustantivas en "procedimentales".

9.14. LLEVEMOS AL EXTREMO CADA TEORÍA. EL SUEÑO DE LA RAZÓN SI NO PRODUCE MONSTRUOS, SÍ SUELE CONDUCIR AL ABSURDO (RESOLUCIÓN 6 DE MARZO DE 2024). ANTE EL ABSURDO QUIZÁ LA PROPIA DG ACABE ABANDONANDO ESTA RETROACTIVIDAD

No siendo posible en este trabajo profundizar más en la materia, nos permitimos solo un último ejercicio: llevemos al extremo cada doctrina. ¿Qué es lo peor que puede pasar con las dos doctrinas contrapuestas defendidas? Por supuesto, si la nueva norma adjetiva contuviese disposición transitoria el problema ni se plantearía. Supuesta una nueva exigencia adjetiva o procedimental sin disposición retroactiva expresa, los riesgos son muy distintos.

Si seguimos (como hacemos) la teoría de que debe atenderse a la legislación vigente a la fecha del otorgamiento de la escritura de declaración de obra nueva (en ausencia de fecha fehaciente de la conclusión de la obra), lo peor que puede suceder -si es que eso fuese malo- es que accederían al registro derechos adquiridos e integrados en el

[233] Recientemente Segismundo Álvarez, Álvarez, S., & Fernández-Sordo, E. (2023, 10 de julio). El derecho transitorio del RDL 5/2023 y las modificaciones estructurales. *Almacén de Derecho*. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://almacendederecho.org/el-derecho-transitorio-del-rdl-5-2023-y-las-modificaciones-estructurales, detecta el problema suscitado por el Libro I del RDL 5/2023, de 28 de junio, publicado el 29 en el BOE, que regula las modificaciones estructurales. Señala que "La cuestión más urgente es como se aplican las normas transitorias, y es compleja porque hay que combinar varias normas". En concreto, en esta norma la doctrina se plantea una colisión entre la DT 1ª, que es la que propiamente regula la cuestión, y la DF 9ª, que establece la entrada en vigor del RDLME, no sabiendo cuando la DT 1ª se remite a la entrada en vigor del RDL, si se refiere a la regla general (el día siguiente de su publicación en el BOE) o a la norma especial para el Libro I (al mes siguiente a la publicación).

patrimonio de su titular que son perfectamente legítimos, aunque no se aporte algún requisito adjetivo o procedimental establecido posteriormente.

Si siguiéramos la tesis de atender a la legislación adjetiva vigente a la fecha de la presentación al Registro, vedaríamos el acceso al Registro de derechos legítimos y podríamos caer en absurdos como el de la Resolución de 6 de marzo de 2024[234]. Veamos a qué conduce la tesis de aplicar a negocios jurídicos válidos y derechos legítimos adquiridos no la legislación vigente al tiempo del otorgamiento, sino la vigente al tiempo de la presentación.

El supuesto ordenado cronológicamente es el siguiente:

I. El 4 de noviembre de 2011 se otorga escritura de cesión de finca a cambio de renta vitalicia.
II. El 12 de enero de 2015 (cuatro años después) se declara incapaz a la cedente.
III. El 25 de agosto de 2016 se inscribe la sentencia de incapacitación.
IV. El 6 de noviembre de 2023 se presenta a inscripción la escritura de cesión.
V. El registrador deniega la inscripción porque *«… sin prejuzgar la validez, desde un punto de vista sustantivo, del negocio jurídico recogido en la escritura presentada a inscripción, desde un punto de vista registral es necesario completar los requisitos de capacidad que como consecuencia de los datos que constan en el registro completarían la validez del acto inscribible»*.

La música nos recuerda nuestra propia canción, nuestro propio supuesto. El negocio es válido, pero hay situaciones posteriores que el registrador aplica retroactivamente.

¿Qué dice la DG en este caso? Por supuesto, lo obvio: la sentencia de incapacitación no tiene eficacia retroactiva[235]. Pero dice lo que nos interesa:

> *"Se trata de un negocio jurídico enteramente perfeccionado –según afirma el registrador en la calificación, no prejuzga su validez– que ha provocado una mutación jurídico real mucho antes de una posterior declaración judicial de incapacidad. Por ello, no cabe escindirlo, para cuestionar su aptitud para acceder al Registro, en dos fases y momentos por entero diferentes: otorgamiento e inscripción, temporalmente muy separados entre sí.*
>
> *Así, la tesis que se mantiene en la calificación, llevada a sus últimos extremos, dificultaría o impediría, por ejemplo, que accediera al Registro un negocio jurídico celebrado por personas que ya estén fallecidas al tiempo de la inscripción.*
>
> *Si el título presentado era perfectamente inscribible al tiempo de su autorización, toda vez que reunía todos los requisitos legalmente exigidos para ello, no puede vedarse su acceso al Registro ahora con base en el argumento esgrimido en la nota de calificación, pues ello supondría tanto como atribuir efectos retroactivos a la declaración de incapacitación. Algo que chocaría frontalmente con el esencial artículo 9 de nuestra Constitución («la Constitución garantiza el principio de legalidad (…) la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica (...)»); principio éste –seguridad jurídica– que siempre ha guiado la actuación del legislador en situaciones y supuestos análogos al ahora analizado. Tómense como ejemplo*

[234] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-6045

[235] Vid. Resolución de 5 de octubre de 2016, Sentencias del Tribunal Supremo 23 noviembre de 1981, 19 de febrero de 1996, 27 de enero de 1998 y 11 de junio de 2001, entre otras.

de ello preceptos como el artículo 297 del Código Civil (en su redacción anterior a su modificación por la Ley 8/2021 de 2 de junio): «Los actos del declarado pródigo anteriores a la demanda de prodigalidad no podrán ser atacados por esta causa»; o el propio artículo 664 del mismo cuerpo legal, en una redacción inalterada tras la citada Ley 8/2021: «El testamento hecho antes de la enajenación mental es válido».

Consideración análoga cabe tener en cuenta respecto de aquellos actos dispositivos del deudor, realizados antes de declararse el concurso, que llegaran al Registro después de anotada la declaración de concurso; que se estiman inscribibles aun realizados dentro de los dos años anteriores a la declaración y pese a que al tiempo de la solicitud de inscripción estuviera ya anotada la declaración del concurso, al no ser actos nulos ni anulables, sino sólo rescindibles (vid. artículo 226 de la Ley Concursal).

Estas normas demuestran que circunstancias personales posteriores a la realización de un determinado acto o negocio jurídico, y que motiven resoluciones judiciales que afecten a la esfera personal del afectado, no se proyectan fatal e inmediatamente sobre dicho acto o negocio ni sobre los anteriores, pues será únicamente una resolución judicial recaída en un procedimiento contradictorio la que podrá determinar bien su invalidez, bien su ineficacia, debiendo hasta entonces desplegar todos sus efectos (cfr. artículo 17 bis de la Ley Notariado), incluido, por tanto, su acceso al Registro.

…

Se trata, por tanto, de un negocio jurídico que ha de reputarse válido, plenamente eficaz y apto para su inscripción en tanto no se declare lo contrario por los tribunales, que son los únicos que pueden invalidarlo, por lo que aquel escapa por completo del control derivado de una calificación registral como la ahora impugnada.

6. Tampoco puede admitirse, como fundamento de la calificación negativa, traer a colación la disposición transitoria cuarta del Código Civil, para hacer sinónimo de derecho «no ejercitado» al derecho «no inscrito», pues el derecho que ahora se pretende inscribir nació, y se ejercitó, cuatro años antes de la incapacitación de la disponente. Es indudable que se produjo en su día la transmisión dominical, dado el efecto traditorio –modo– de la escritura –título–".

La DG en 2024 rechaza expresamente la utilización de la DT 4ª Cc y la asimilación de derecho no ejercitado a derecho no inscrito y asevera que el derecho nació y se ejercitó. ¿Cuándo? Cuando se autorizó la escritura (esa es la fecha que corresponde a los cuatro años antes de la incapacitación). Y como el negocio jurídico es válido y se adquirió el derecho conforme a la legislación vigente en el momento de la autorización notarial, deberá inscribirse.

Sabemos perfectamente que podrá intentarse distinguir los requisitos del negocio de los requisitos "registrales", pero con ello se da una entidad propia al aspecto adjetivo y se provocan los problemas que venimos enunciando: actos perfectamente válidos y eficaces en el momento de su otorgamiento no consiguen acceder al Registro por una modificación de requisitos registrales que se aplica retroactivamente sin que ninguna norma autorice tal interpretación.

¿No se podría aplicar *mutatis mutandis* a este problema la doctrina de esta última resolución citada? De no ser así, ¿no sería más lógico recuperar la buena doctrina registral prácticamente unánime que resolvió estos problemas en relación con la Ley 8/1990?

9.15. AL MENOS, LA DG YA DETECTA LA EVIDENTE LIMITACIÓN DE SU TESIS EN CASO DE PRESCRIPCIÓN

La Resolución de la DGSJFP de 1 de abril de 2025[236] se ve obligada a abandonar su tesis en un supuesto de determinación de la legislación aplicable a la prescripción de las obras en la Comunidad Valenciana donde se han sucedido dos normas, aumentando la segunda el plazo de prescripción. En este punto solo nos interesa esta afirmación:

"… 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".

Aplicar un régimen sancionador con efectos retroactivos atenta a los principios esenciales del Derecho. Al menos, en este punto, la DG ya se ha dado cuenta de las *"evidentes limitaciones"* de la tesis que viene afirmando.

9.16. RECAPITULACIÓN SOBRE EL PROBLEMA TEMPORAL

Las actuaciones urbanísticas deben ajustarse a la legislación vigente al realizarlas. Con motivo del otorgamiento de la escritura pública (cuando no sea posible acreditar fehacientemente la realización bajo la vigencia de la legislación anterior) se aplica la legislación vigente en el momento del otorgamiento. Con motivo de la presentación al Registro, como la escritura ya tiene fecha fehaciente, debería aplicarse la misma legislación aplicada al tiempo de su otorgamiento.

La legislación aplicada en la actuación urbanística (si tiene fecha fehaciente), en su documentación y en su inscripción, serían la misma. Si la actuación urbanística carece de fecha fehaciente, al menos la documentación pública si goza de tal fehaciencia y la legislación aplicable a la documentación pública y a la inscripción deberían ser la misma.

Contra la claridad de esta doctrina clásica, entre 2012 y 2016 la DG ha ido maniobrando con resoluciones contradictorias para pasar de afirmar que la legislación aplicable a la declaración de obra nueva es la legislación vigente al tiempo del otorgamiento (2012) -por ser un acto fáctico- a afirmar que debe atenderse a una fecha posterior que es la de la presentación al Registro (2016) -porque las exigencias vienen de normas adjetivas o procedimentales-. Se puede privar así retroactivamente a negocios válidos del acceso al Registro.

La falacia interpretativa, consistente en reconducir la inscripción a una suerte de "acción judicial" de manera que aplicar una ley posterior no supondría una retroacción de la ley

[236] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-9778

aplicable proscrita por los principios esenciales del derecho. porque esa retroactividad solo se aplicaría a las normas adjetivas o registrales, queda especialmente al descubierto cuando por la vía de estas normas adjetivas o registrales se impone retroactivamente un requisito adicional para la inscripción (como la georreferenciación de la porción de suelo ocupada por la edificación).

Los civilistas deben abandonar toda esperanza de que algunos redactores de resoluciones (cuya identidad permanece en la opacidad por la negativa, a nuestro juicio contraria a la Ley de procedimiento administrativo, a identificar a los autores de las resoluciones) defiendan el derecho a la inscripción de los derechos legítimos reflejados en los títulos válidos. Parece que algunas resoluciones partan de considerar qué es más cómodo para el registrador; qué implica menor responsabilidad; y, finalmente, pero no por ello menos importante, qué potencia más el registro o la inscripción en detrimento de la documentación pública (sea notarial o, en ocasiones, judicial o administrativa). Se pretende crear una regulación autónoma con un amplio margen de discrecionalidad y arbitrariedad del funcionario calificador y con un procedimiento que cuando interesa es administrativo y cuando no interesa, no necesita respetar las normas de procedimiento administrativo.

Sin embargo, ceñidos al problema temporal, en 2024 la DG sí considera que la aplicación de la D.T. 4ª del Cc (que había convertido la D.T. 1ª en objeto inútil a arrumbar) como una falacia y niega expresamente que pueda utilizarse *"como fundamento de la calificación negativa* (ciertamente en un supuesto distinto, pero con la misma problemática)*, traer a colación la disposición transitoria cuarta del Código Civil, para hacer sinónimo de derecho «no ejercitado» al derecho «no inscrito», pues el derecho que ahora se pretende inscribir nació, y se ejercitó, … años antes"*.

Nuestras esperanzas de que esta tesis se aplique no solo a los requisitos del negocio, sino a los del acceso al Registro de los actos válidos y eficaces es nula en la coyuntura actual.

Sin embargo, sí apreciamos que la doctrina más sólida[237] empieza a utilizar la expresión *"derecho a la inscripción"* que hemos reiterado en nuestro texto y que hasta la fecha no se ha valorado. Quizá si la doctrina sigue trabajando en esta línea, fuese posible revertir una tendencia incorrecta de las resoluciones.

[237] Estando en galeradas o cerrada la versión de este capítulo, nos encontramos con la expresión de Pérez Hereza, J. (2024). *Derecho Registral: un enfoque basado en el servicio al ciudadano*. Fundación Notariado, p. 66. Dice *"existe un derecho a la inscripción (igual que a la formalización del negocio en documento público)".*

10. PROBLEMAS DE JERARQUÍA NORMATIVA. AUSENCIA DE DESARROLLO, DUDAS DE VIGENCIA Y NORMAS QUE NO LO SON. EN ESPECIAL, LAS RESOLUCIONES CONJUNTAS

Si a la complicación que provoca el ejercicio de distintas competencias sobre el mismo "espacio" territorial y a la derivada de la sucesión de normas en el "tiempo", le añadimos la complicación que surge por problemas de "jerarquía" normativa, la situación deviene insostenible.

Desde el punto de vista de la jerarquía normativa, dos son los problemas detectados. En primer lugar, las normas se dictan sin desarrollo reglamentario y surge la duda sobre la vigencia de los desarrollos anteriores. En segundo lugar, se aplican como si fuesen normas otras disposiciones que no lo son. Analicemos cada afirmación.

a) En primer lugar, en unos casos, las normas carecen de desarrollo reglamentario y, en otros, se duda sobre la vigencia de las normas de desarrollo existentes.

Pese a los importantes cambios operados, en especial con motivo de la Ley 13/2015 que modifica la Ley del Catastro y la Legislación Hipotecaria, se carece del oportuno desarrollo reglamentario de la Legislación hipotecaria, notarial y catastral donde se ordenen los procedimientos y se solucionen las disfunciones. Las interpretaciones de la DG sobre los artículos 9, 199 o 201 LH son discutibles. El art. 202 LH probablemente se está utilizando para fines que nunca fueron su objeto. Se carece de desarrollo de los procedimientos legales. El procedimiento registral o notarial y el catastral parecen funcionar por cauces totalmente separados, pese a que ya son muchos los autores (en especial, notarios) que abogan por refundir el procedimiento del art. 201.1 LH con el del art. 18.2 LCI. Llama la atención que se ignora la Circular 03.03/2016 del Catastro que admite expresamente esta posibilidad. Estos son solo algunos de los problemas.

La vigencia del Reglamento Hipotecario en estas materias solo puede entenderse subsistente en cuanto no sea contrario a la nueva regulación de los expedientes.

Más complicada resulta la vigencia, el RD 1093/1997 que regula la constancia registral de actuaciones, en especial de la declaración de obra nueva.

Por un lado, como problema más actual, sus criterios pueden quedar totalmente desfasados al ignorar la exigencia de georreferenciación desde 2015 y su impacto en la legitimación para otorgar la declaración del final de obra.

Por otro lado, como problema que se arrastra en el tiempo, recordemos que en su día el art. 25 de la Ley 8/1990, de 25 de julio sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo fue objeto de impugnación y anulación en su mayor parte en la STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997. El precepto se reflejó en el art. 37 del Texto refundido por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de julio.

La doctrina dice que *"ante el vacío normativo existente para determinar los requisitos necesarios para escriturar dichas obras nuevas y permitir su acceso al Registro de la Propiedad, este precepto se vería a su vez desarrollado en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio … Estos artículos 45 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio*

siguen vigentes y su aplicación continúa complementando en líneas generales la normativa existente"[238].

Es decir, que declarada inconstitucional una norma legal, se solucionaba el vacío normativo con un Real Decreto que viene a decir lo que más o menos decía la norma declarada inconstitucional. ¿Es un proceder razonable?

Lo cierto es que con posterioridad se publica el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana que regula la materia (con *"el carácter de disposiciones establecidas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.8.ª y 18.ª sobre legislación civil, procedimiento administrativo común y expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas"*) eliminando todo vacío normativo en su art. 28. En la DF 3ª se autoriza al Gobierno para un desarrollo reglamentario que no se ha producido.

A nuestro juicio resulta evidente que el RD 1093/1997 va mucho más allá de lo permitido. Su vigencia nos parece dudosa en las extralimitaciones respecto de la legitimación para otorgar la manifestación de finalización de obras por quienes no son propietarios.

En las resoluciones de época más reciente la DG comienza a ser más cautelosa en estas materias. Así, en la Resolución de la DGRN de 28 de enero de 2021, considera que el Reglamento sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística aprobado por Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, está *"vigente en lo que no se oponga a dicho artículo 28.4"* (del TR de la ley del suelo y rehabilitación urbana). Pero en la Resolución de la DGSJFP de 5 de junio de 2024[239] se aplica el RD 1093/1997, sin titubeos. Sin embargo, la Resolución de la DGSJFP considera que el art. 53.a) RD 1093/1997 está tácitamente derogado por el art. 10.3.b) LPH, olvidando que la LPH no sería aplicable, por ejemplo, en Cataluña. Con lo que tendríamos un RD 1093/1997 que se podría considerar derogado en este punto en parte del territorio del Estado y no derogado en otra parte.

b) En segundo lugar, analizados estos problemas de falta de desarrollo reglamentario y de dudosa vigencia de alguna norma, no es ya que la DG esté aplicando retroactivamente normas sin disposición transitoria que ampare dicha actuación, sino que está aplicando directamente a los ciudadanos disposiciones que, sencillamente, no son normas.

Enlazando con el problema de la georreferenciación, no podemos olvidar que el art. 202 LH se limita a pedir la georreferenciación de la porción de suelo ocupada por la edificación. Solo la evolución posterior de las resoluciones de la DG y las Resoluciones conjuntas son las que pasan a exigir que también se georreferencie la propia finca intentando presuponer una finalidad del art. 202 LH que no resulta de la norma. Se afirma que si se georreferencia el edificio es para saber si está o no dentro de la finca, por tanto, debe georreferenciarse la finca. Tal afirmación es incompatible con el hecho de que la propia norma señale los supuestos en que es obligatorio georreferenciar la finca y no incluya para nada los casos en que sobre la misma se declare o modifique una obra. La finalidad del art. 202 LH no puede ser esa. No tiene sentido pensar que las

[238] Oliva Izquierdo, A. M. (2022). *Las declaraciones de obra nueva y el registro de la propiedad: Legislación estatal y autonómica desde una perspectiva de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública*. Basconfer, pp. 35-36.

[239] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-13390

obras no se realizan por regla general dentro de las fincas. La finalidad del art. 202 LH es bien distinta. No atiende a un problema de delimitación de fincas. Pero no es el momento de anticiparnos. En cualquier caso, se están generando problemas de lindes y de descripción de obras que no se corresponden con una problemática real. Se ha creado un problema donde no lo había.

Surge así el problema de hasta qué punto puede la DG imponer esa exigencia (georreferenciar no ya la porción de suelo ocupada por la edificación, sino la propia finca) a los ciudadanos puesto que carece de todo soporte legal.

El supuesto soporte legal serían las Resoluciones conjuntas de la DG del Catastro y de la DGRN (hoy de Seguridad Jurídica y Fe Pública).

b.1. Admitamos, aunque sea a efectos argumentativos, que dichas resoluciones son correctas conforme a la legislación. Sin entrar a fondo en la materia, nos permitimos cuestionar su eficacia.

La LPA de 1958 (norma preconstitucional) nos decía en su artículo séptimo: *"Los órganos superiores podrán dirigir con carácter general la actividad de los inferiores, mediante* instrucciones y circulares".

La actual Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen del sector público (aunque entra en vigor un año después y, por tanto, después de la primera Circular o Resolución conjunta) mantiene la idea en su artículo 6 relativo a *Instrucciones y órdenes de servicio*, cuando nos dice que *"Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio"*.

Las Circulares nos suscitaron enseguida ciertas dudas:

1º ¿Puede aplicarse a los ciudadanos una norma jurídica que ni siquiera está publicada en el BOE? La Resolución-circular de 3 de noviembre de 2015 nunca ha sido publicada en el BOE.

2º ¿Puede seguir utilizándose el concepto de 'Circular' una vez derogada la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958? No aparece como tal en la Ley 40/2015.

3º ¿Puede una Circular o una instrucción u orden de servicio imponer alguna obligación a los ciudadanos?

Pese a no ser administrativistas, todos conocen la diferenciación que García de Enterría realizaba entre Reglamentos y Circulares. Con la conversión de Circulares (necesariamente internas) en auténticos Reglamentos, rozamos la ilegalidad.

Siguiendo al citado autor, procede una mínima reflexión sobre la potestad reglamentaria. No todos los órganos de la Administración están investidos de la potestad reglamentaria. Solo será válido el Reglamento dictado por órgano competente. El art. 97 CE solo atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria; pero al garantizar la autonomía de municipios, provincias y CCAA, debe reconocérseles potestad normativa que incluye, como mínimo, la reglamentaria.

Prescindimos ahora de desarrollar la potestad reglamentaria del Presidente del Gobierno (mediante Real Decreto) o las de Ministros en el ámbito organizativo asignado por Leyes. Destaquemos que el art. 129.4 LPAC ya exige que esta última atribución tenga carácter excepcional y se justifique en la ley habilitante.

En rigor, los Directores Generales carecen de potestad reglamentaria, aunque en ocasiones se hable con equívoco de "poder reglamentario de órganos y autoridades inferiores al Gobierno". Los Directores Generales (en lo sucesivo DG) frecuentemente dictan circulares e instrucciones (aunque formalmente les llamen en ocasiones "resoluciones" o "resoluciones conjuntas"). Si el poder reglamentario de los Ministros es limitado, más lo es el de los Directores Generales.

El poder de los DG es (como lo es el del Ministro) un poder doméstico o un poder derivado, en virtud de habilitación legal específica.

El poder doméstico queda restringido al ámbito estrictamente organizativo. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo LSP) les atribuye, en el art. 66.1.d) la facultad de «impulsar y supervisar la gestión» de sus servicios.

El poder derivado solo es admisible en el ámbito de la habilitación específica.

Señalan García de Enterría y Tomás Ramón Fernández[240] que *"Cuando, como es frecuente, estas Circulares, Resoluciones o Instrucciones incluyan «normas interpretativas o aclaratorias», u otras que pretendan tener contenido normativo, vincularán por razón de obediencia jerárquica a «los órganos de gestión de la Administración Pública» dependientes de la Dirección General de que se trate, pero carecerán de valor normativo propio para los ciudadanos y los Tribunales".*

En el mismo sentido el artículo 6 LSP se refiere a las «Instrucciones y órdenes de servicio» en este sentido: *«Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante esos instrumentos»*. Dice, *"Queda claro así que son simples órdenes jerárquicas que, aunque vinculen a los agentes, no constituyen Derecho objetivo afectante a los ciudadanos"*. Es un mero poder de instrucción de inferiores jerárquicos, carente de contenido normativo general. Como dice el TC en sus sentencias de 20 y 28 de marzo de 1990, *"carecen de eficacia externa fuera del aparato administrativo estatal*".

Javier Merino Gutiérrez[241] nos recuerda que *"Su carácter obligatorio no deriva de su carácter normativo sino del deber de obediencia jerárquica"*, siendo por tanto sus destinatarios los funcionarios y no los ciudadanos.

---

[240] Fernández Rodríguez, T. R., & García de Enterría y Martínez-Carande, E. (2022). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas Thomson Reuters, vol. 1, cap. IV (II.1), p. 224. El problema de la potestad reglamentaria de los Ministros y autoridades inferiores (circulares e instrucciones).

[241] Merino Gutiérrez, J. (s.f.). *La calificación registral de documentos judiciales* [Trabajo no publicado]. *"El artículo 6 LSP 40/2015 regula las instrucciones y órdenes de servicio (antes conocidas como Circulares), que son mecanismos de organización de la vida interna de la Administración. «Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos, jerárquicamente dependientes, mediante instrucciones y órdenes de servicio». Esa facultad se atribuye expresamente a los ministros por el artículo 61.i) de dicha ley, como parte de su potestad reglamentaria en materias propias de su Departamento. «Cuando una disposición específica así lo establezca o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno». «El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir». Su carácter obligatorio no deriva de su carácter normativo sino del deber de obediencia*

En esta misma línea, el Magistrado del TSJ Asturias, José Ramón Chaves García publica un artículo sobre esta materia[242] y, al margen de su tesis, recuerda dos Sentencias del TS:

I. STS 19/12/2018: *"no quiere decir, en ningún caso, que las prescripciones o criterios incorporados a la Circular «constituyan la interpretación más acertada de la normativa aplicable, ni la única posible, ni tampoco lo contrario. Simplemente son prescripciones interpretativas de orden interno cuyo ajuste a Derecho deberá ser examinado, en su caso, con ocasión de los actos aplicativos que de las mismas pudieran hacerse, los cuales, obviamente, sí serían susceptibles de impugnación y, por tanto, de control»*
II. STS 26/1/2021: *"la circular cuestionada no pretende innovar el ordenamiento jurídico regulando la conducta de los ciudadanos, sus únicos destinatarios son los órganos jerárquicamente dependientes de la Dirección General que la dicta (…), de forma que su incumplimiento sólo tiene trascendencia en el ámbito doméstico, pues puede acarrear la responsabilidad disciplinaria del funcionario, pero no tiene repercusión alguna en la validez del acto administrativo que se dicte cuyo único parámetro de validez serán las normas a cuyo amparo se haya producido … La ausencia de carácter normativo de la circular analizada, con eficacia meramente interna y sin efectividad respecto de terceros distintos de las unidades y órganos a los que va dirigida, esto es, sin incidencia en los derechos de los ciudadanos … ".*

El Magistrado recuerda que las Circulares, hoy instrucciones, no tienen eficacia directa sobre los ciudadanos[243], pero por su mal uso o abuso, propone que se abra un "portillo jurisprudencial a la excepción de impugnación directa".

La materia probablemente excede de un estudio "civil" y dista de resultar pacífica. Un ejemplo adicional lo tenemos en el trabajo de Gabriel Doménech[244], *"El embrollo de las instrucciones administrativas"*. Califica la jurisprudencia en la materia de inconsistente y

---

jerárquica: conforme al artículo 95.2 i) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, constituye infracción muy grave «La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico»…".

[242] Chaves, J. R. (2021, 15 de febrero). *Impugnación de instrucciones, circulares y figuras similares: la ocasión perdida*. El rincón jurídico de José Ramón Chaves. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://delajusticia.com/2021/02/15/impugnacion-de-instrucciones-circulares-y-figuras-similares-la-ocasion-perdida/

[243] *desde un punto de vista dogmático y formal en cuanto ciertamente las Instrucciones no son reglamentos y, si no tienen eficacia directa sobre los ciudadanos, en buena lógica y técnica jurídica, habrá que esperar a que su aplicación atropelle sus intereses para que el afectado reaccione jurisdiccionalmente …* ***habría que tener presente que infinidad de Instrucciones dictadas por gobiernos nacional o autonómicos "vuelan bajo radar", o sea, no se publican y aparentemente solo vinculan a funcionarios, pero realmente tienen un enorme poderío e impacto cotidiano en los ciudadanos …*** *En fin, a mi modesto juicio, hubiera sido deseable,- pero sé que es un sueño-, que se hubiera abierto un portillo jurisprudencial a la excepción de la impugnación directa de tales Instrucciones sencillamente cuando no existiendo un contenido normativo directo, se apreciase un régimen de desarrollo de un precedente reglamento que por su intensidad o extensión incidiese de forma directa o indirecta en intereses de grupos o colectivos de ciudadanos, particularmente en materia de licencias o sanciones, por ejemplo*

[244] Doménech, G. (2023, 9 de marzo). *El embrollo de las instrucciones administrativas*. Almacén de Derecho. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://almacendederecho.org/el-embrollo-de-las-instrucciones-administrativas

cuestionable: *"En algunas sentencias considera que se trata de auténticas normas reglamentarias; en otras, estima que son actos administrativos; en otras, normas con efectos meramente internos, etc. Además, las soluciones jurisprudenciales relativas a los aspectos más relevantes del régimen jurídico de estas medidas (en especial, las referentes a su eficacia jurídica vinculante y a la posibilidad de impugnarlas directa o indirectamente), además de incurrir también en notables incoherencias, no parecen satisfacer adecuadamente los principios jurídicos de tutela judicial efectiva, igualdad, seguridad, interdicción de la arbitrariedad y economía procesal".* Achaca parte del problema al "conceptualismo universalista" que podríamos resumir como la creencia de que cuando las leyes usan un término lo hacen siempre con el mismo alcance. Señala que deberían interpretarse con distinta extensión expresiones como "reglamentos" en cuanto al procedimiento de elaboración y en cuanto la posibilidad de inaplicarlos por los Tribunales o de impugnarlos por los ciudadanos. Parte del problema son las decisiones sobre si siempre se aplica el procedimiento de elaboración, la vinculación de los mismos y su posibilidad de impugnación por particulares.

> *"Las instrucciones no pueden, obviamente, establecer regulaciones reservadas a la ley (STS de 2 de febrero de 2022,* ES:TS:2022:244*) o a determinados tipos de reglamentos (STS de 5 de enero de 2015,* ES:TS:2015:164*), ni tampoco normas contrarias a lo dispuesto por normas jurídicas jerárquicamente superiores".* Deben quedar sometidas a los *"principios de igualdad, seguridad, interdicción de la arbitrariedad y democrático".*

Su carácter vinculante resulta discutido. Cita estas posiciones.

> *"La mayoría de la doctrina española estima que las instrucciones no producen efectos vinculantes fuera de este ámbito doméstico de la organización administrativa. Los tribunales no están obligados a aplicarlas, por ejemplo, como parámetro de validez de las decisiones administrativas. La Administración no puede hacerlas valer frente particulares, ni estos pueden exigir su cumplimiento ante los tribunales (entre otros,* García de Enterría y Fernández Rodríguez*;* Esteve Pardo*).*
>
> *Otros autores consideran que las instrucciones tienen una eficacia vinculante indirecta y relativa. A su juicio, estas disposiciones no obligan directamente por sí mismas, sino porque así lo exigen ciertos principios jurídicos, como los de igualdad e interdicción de la arbitrariedad. Y su obligatoriedad no es absoluta. La Administración puede no observarlas en un caso concreto si justifica adecuadamente que la inobservancia es compatible con los referidos principios (*Melero Alonso*;* Rodríguez de Santiago*, quien califica las instrucciones como soft law).*
>
> *Algún autor estima que las instrucciones vinculan en un solo sentido: no son directamente oponibles frente a los particulares, pero estos sí pueden hacerlas valer frente a la Administración como medida de validez de sus decisiones, en virtud del principio de «vinculación a los actos propios» (*Parejo Alfonso*).*
>
> *Finalmente, hay quien estima que las instrucciones tienen la misma eficacia jurídica vinculante que los reglamentos, son igualmente normas jurídicas, por lo que la Administración no puede derogarlas singularmente. Si la Administración pudiera desconocerlas en casos concretos, las instrucciones perderían su sentido, que es el de asegurar la unidad y la previsibilidad de la actuación administrativa. Esta posibilidad sería, además, contraria a los principios de seguridad, igualdad e interdicción de la arbitrariedad (*Morote Sarrión*)".*

En cualquier caso, el valor de la instrucción depende de la norma que le da amparo y esta afirmación nos hace cuestionarnos si, en la materia que nos ocupa, existe una norma que les de amparo en la extensión con que se han formulado. Nos obliga a dar un paso más.

b.2. A efectos argumentativos, habíamos admitido la corrección de tales Circulares. Demos un paso más. ¿Están amparadas en el ordenamiento jurídico esas Resoluciones conjuntas?

¿Dónde se pretende encontrar amparo a estas Circulares (Resoluciones conjuntas de DG de DGRN o DGSJFP y Catastro) para convertirlas en pseudo-normas jurídicas?

Curiosamente, la doctrina registral busca un falso anclaje en el art. 10.6 LH. El problema es que este precepto solo dice lo que dice:

> *"6. Con el fin de asegurar el intercambio de información entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, así como la interoperabilidad entre sus sistemas de información, mediante resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, se regularán:*
>
> *a) La forma, contenido, plazos y requisitos del suministro mutuo de información que sea relevante para el cumplimiento de las funciones respectivas.*
>
> *b) Las características y funcionalidades del sistema de intercambio de información, así como del servicio de identificación y representación gráfica de las fincas sobre la cartografía catastral.*
>
> *c) Los requisitos que deben cumplir la descripción técnica y la representación gráfica alternativa que se aporte al Registro de la Propiedad en los supuestos legalmente previstos".*

No parece serio que se utilice una norma de mera remisión técnica para generar consecuencias sustantivas sin amparo legal. No es posible con estas Circulares imponer obligaciones o interpretaciones que afecten y vinculen a los ciudadanos generándoles costes no impuestos por la normativa.

Dejamos apuntada la cuestión que no pasa desapercibida a quienes se dedican a estas materias[245].

b.3. ¿Tan extraño es lo que afirmamos? Basta leer al propio Catastro.

Habiendo consultado al Catastro la razón de que no se hubiese publicado (ni siquiera en la web electrónica) la Circular 3.3/2016 nos responden el 1 de octubre de 2024, a las 15:28, que *"Las circulares no son normativa catastral. Son instrucciones internas que nos vinculan a los empleados del Catastro. Algunas circulares son públicas, por orden de la Dirección General. Otras en cambio no son públicas; como es el caso de la Circular 03.03/2016".*

Al menos en Catastro sí tienen clara la jerarquía normativa. Las circulares no son normativa catastral. Son instrucciones internas. Vinculan a los dependientes del órgano administrativo. Por ello, pueden ser o no públicas.

---

[245] Sobre el valor jurídico de las Circulares: Higuera Serrano, C. (2017, febrero 7). *Una historia interminable (II): El libro del edificio, un libro de ilusiones*. NotaríAbierta. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://notariabierta.es/una-historia-interminable-ii-libro-del-edificio-libro-ilusiones/

Desde 2015, sin embargo, en la Resoluciones de la DGSJFP se aplican a los ciudadanos las dos resoluciones conjuntas y la resolución-circular (nunca publicada en el BOE).

10.1. ¿PUEDE O NO LA DG CONSIDERAR DEROGADAS NORMAS REGLAMENTARIAS?

Comparemos dos pronunciamientos dispares de la DGRN (hoy, de la DGSJFP).

En la Resolución de la DGRN de 17 de noviembre de 2015[246] se interpreta el alcance derogatorio de las normas legales y afirma: *"6. Respecto de los procedimientos o medios que se han suprimido, la disposición derogatoria única de la Ley 13/2015 ha derogado expresamente los apartados dos, cinco, seis, siete, ocho, nueve y diez del artículo 53 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y por tanto, entre ellos, la posibilidad de inscribir excesos de cabida inferiores a la quinta parte de la cabida inscrita mediante un simple certificado o informe sobre su superficie expedido por técnico competente, o la relativa al acta de presencia y notoriedad, supuestos ambos, ya expresamente derogados, a los que aludía el artículo 298 del Reglamento Hipotecario.*

Por otra parte, cuando la misma disposición derogatoria única de la Ley 13/2015, de 24 de junio, dispone que «quedan derogadas cuantas normas se opongan a lo previsto en la presente Ley», ha de interpretarse que deben entenderse tácitamente derogados todos los artículos del Título VI del Reglamento Hipotecario, los cuales fueron dictados en ejecución del anterior Título VI de la Ley Hipotecaria, pues la nueva redacción legal es en sí misma suficientemente detallada, y basada en principios inspiradores totalmente diferentes de los que dieron cobertura en su día a los artículos reglamentarios que, ahora, por ello, han de entenderse íntegramente derogados a partir del 1 de noviembre de 2015.

En particular, en lo que la inscripción de rectificaciones descriptivas se refiere, la nueva regulación contenida en el artículo 9 y en el título VI de la Ley Hipotecaria establece de manera íntegra, sistemática y taxativa cuáles son los medios y procedimientos hábiles para ello, entre los cuales ya no se encuentran, ni la certificación técnica, ni el doble título traslativo, que sí venían contemplados en el artículo 298 del Reglamento Hipotecario, ahora ya tácitamente derogado".

Es decir, la DG no duda que, ante una norma legal posterior a un Reglamento, puede decidir e interpretar que el Reglamento Hipotecario queda derogado.

En la Resolución de la DGSJFP de 6 de marzo de 2025[247] (en materia distinta) afirma: *"En definitiva, al margen de la existencia de algunas resoluciones judiciales que reconocen determinada eficacia a la confesión frente a los herederos forzosos tras el fallecimiento del confesante, creando una prueba de privatividad que les afecta y recayendo sobre dichos legitimarios la carga de la prueba necesaria para desvirtuar dicha presunción, lo cierto es que, en el ámbito registral, la norma del citado artículo 95.4 del Reglamento Hipotecario debe ser aplicada, mientras no sea derogada o declarada ilegal.*

No obstante, esta Dirección General ha puesto de relieve que, aunque el citado precepto reglamentario no establece distinción cuando exige, en tales casos, el consentimiento de los herederos forzosos del cónyuge confesante para la inscripción de la enajenación realizada por el supérstite, dicha regla no es aplicable cuando los derechos legitimarios aparecen configurados como un mero derecho a un valor patrimonial atribuible por

[246] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-13363

[247] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-6940

cualquier título (como ocurre con la legítima en Derecho catalán conforme al artículo 451-1 del Código Civil de Cataluña)".

Parecería que la DG interpreta de la siguiente forma su competencia para aplicar o no un precepto reglamentario:

a) Si el precepto del RH es anterior a una modificación legal, la disposición derogatoria de la norma con rango legal sería argumento suficiente para que la DG se atribuya la competencia para decidir si una norma de rango reglamentario subsiste o no.
b) Si el precepto del RH es posterior a una modificación legal, subsistirá en tanto no exista derogación expresa o declarada ilegal por un Tribunal.

Cabría discutir estas afirmaciones, pero parece ser la tesis seguida, sin explicitarla, por la DG.

11. LOS PROBLEMAS APUNTADOS SE AVIENEN MAL CON LA INDEPENDENCIA EN LAS CALIFICACIONES Y CON EL PROCEDIMIENTO REGISTRAL

Al margen de esas Resoluciones conjuntas o Circulares, notarios y registradores prestan especial atención a las Resoluciones de la en su día DGRN y hoy DGSJFP. Sin embargo, llama la atención el limitado alcance que la DG atribuye hoy a sus resoluciones (por más que cuando le interesa se remite al precedente o se desdice del mismo, en ocasiones ni siquiera dejando constancia del cambio de criterio).

Las calificaciones negativas de los registradores pueden ser recurridas ante la DG. Lógicamente, el recurso versa sobre la calificación de un título concreto y resuelve el caso concreto, pero es evidente que existirá una multitud de situaciones en que la doctrina de la resolución podría ser aplicada. En tal sentido el art. 327.10 LH dispone que *"publicada en el "Boletín Oficial del Estado" la resolución expresa por la que se estime el recurso, tendrá carácter vinculante para todos los registradores mientras no se anule por los Tribunales. La anulación de aquélla, una vez firme, será publicada del mismo modo"*[248]. Si nos creemos el art. 327 LH, concluiremos que, si una cuestión está resuelta por la DG, los notarios y registradores deberían ajustar sus actuaciones a la doctrina que dimane de la misma.

De hecho, la Resolución de la DGRN de 27 de agosto de 2009 llegó a considerar infracción grave *"El incumplimiento y la falta de obediencia a las instrucciones y resoluciones de carácter vinculante de la Dirección General de los Registros y del Notariado"*, rechazando incluso que pudiera suspenderse mediante recurso la ejecutividad de la resolución. Ciertamente la resolución resolvía un asunto a inscribir por esa misma registradora.

Sin embargo, no mantiene hoy la DG la misma interpretación. En efecto, la Resolución DGRN de 9 de marzo de 2012[249] dice:

> *"2. La independencia del registrador en el ejercicio de su función calificadora bajo su propia y exclusiva responsabilidad, tanto respecto de calificaciones anteriores efectuadas por él mismo o, incluso, respecto del mismo documento por otro registrador, como respecto de las Resoluciones de la Dirección General ha sido reiteradamente reconocida por este Centro Directivo (por todas, valgan las Resoluciones de 18 noviembre 1860; 5 de diciembre 1961, y 20 octubre 1976). En el mismo sentido, los tribunales han dejado atrás la doctrina de los últimos años de la Dirección General respecto al carácter vinculante prescrito por el artículo 327 de la Ley Hipotecaria. En este sentido, la sentencia de la Audiencia Provincial de Granada, Sección Cuarta, de 17 de noviembre de 2006, que confirma la sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 9 de Granada y declara la nulidad de la Resolución de 24 de septiembre de 2003, en el particular contenido en el fundamento de Derecho segundo en cuanto establece la vinculación del registrador con la calificación efectuada del mismo documento por otro registrador. Vinculación que se declara nula porque impide la esencial función calificadora que corresponde al registrador. (vid. sentencias de 12 de enero de 2011*

[248] Un dato. La resolución de la DGRN de 14 de septiembre de 2018, fue anulada por la sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 32 de Madrid, de 10 de febrero de 2020, que deviene firme, se publica en el BOE de 9 de abril de 2025. ¡Más de cinco años después! Vid. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-7149

[249] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-6125

[Sección Tercera]; 13 de enero de 2011 [Sección Tercera]; 17 de enero de 2011 [Sección Séptima] (2 de la misma fecha); 20 de enero de 2011 [Sección Tercera]; 22 de febrero de 2011 [Sección Tercera], y 23 de febrero de 2012 [Sección Tercera] del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, y sentencia de 24 de febrero de 2012 del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, Sala de lo Contencioso-Administrativo), y han establecido que la resolución vincula en los términos planteados y limitado al caso concreto que contempla y resuelve. Así, se afirma en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 24 de febrero de 2012: «La resolución es un acto administrativo singular que resuelve un recurso gubernativo, por lo que dicha vinculación no puede ser otra que la de cualquier resolución administrativa que pone fin a un procedimiento de esta naturaleza y que produce efectos para los interesados, incluida la Organización Registral, mientras no se anule por los Tribunales. Ahora bien, la resolución de un recurso administrativo no puede tener la eficacia de una disposición de carácter general, por tener ambos distinta naturaleza. En consecuencia, la expresión «tendrá carácter vinculante para todos los Registradores» ha de entenderse en el sentido de que todos los titulares de los Registros, donde se presente el título, están obligados a practicar el asiento, o asientos discutidos y ordenados por la resolución de la DGRN, pero bien entendido que, como ha proclamado reiteradamente dicho Centro Directivo «el recurso queda limitado a los defectos invocados» o «expresados en la nota de calificación» (resoluciones de 8 y 23 de marzo de 2010), por ello si en otro cualquier supuestos (sic) *similar, las circunstancias fueran distintas a los razonamientos o argumentos empleados difirieran de los contemplados por las resoluciones del Centro Directivo, cabría plantear un nuevo recurso en el que se dilucidara, en su caso, la procedencia o no de una posible calificación negativa. En definitiva, la resolución vincula en los términos planteados y limitado al concreto caso que contempla y resuelve, es decir, tal y como sostiene el recurrente, no se puede separar del supuesto de hecho que las motiva ni de la argumentación utilizada en él, y sólo vincula al Registrador calificante y a los demás Registradores que hayan de calificar el mismo documento, por afectar a varios Registros. No debemos olvidar que las Sentencias confirmando o anulando dichas resoluciones únicamente producen efectos entre las partes, sin que tengan efectos generales, por lo que es evidente que las resoluciones administrativas resolviendo recursos gubernativos, por su propia naturaleza, no pueden producir otra eficacia que la ya mencionada, ya que carece de justificación atribuir mayor vinculación a las resoluciones de la DGRN que a las Sentencias dictadas por los Tribunales, precisamente, sobre dichas resoluciones administrativas. Cuestión distinta son las consultas formuladas a la DGRN, conforme a lo prevenido en el artículo 103 de la Ley 24/2001, cuyo carácter vinculante para todos los Registradores y Notarios no se pone en duda y cuyo incumplimiento puede traer como consecuencia la apertura de un expediente sancionador». Por todo ello, debe volverse en este punto a la doctrina clásica de este Centro Directivo, recogida en las Resoluciones reseñadas".*

En definitiva, mediante otro cambio de la propia doctrina de la DG resulta que ni los registradores deben ajustarse a las resoluciones de la DG ni están vinculados por sus propias decisiones anteriores sobre la misma materia. El único efecto de una resolución sería que en ese Registro concreto (y se supone que en otros, pero solo respecto de un documento notarial o judicial concreto) deberá respetarse la resolución. Esta independencia registral (principio cuya afirmación ya es curiosa cuando p.e. en el Registro Mercantil es necesario calificar de acuerdo con los cotitulares del Registro o cuando

rechazado un defecto del documento mediante resolución, no puede plantearse el mismo defecto respecto del mismo título en otro registro) casa mal con la necesidad de seguridad del tráfico. De esta materia nos ocuparemos en su momento. Por poner un ejemplo, en materia de inscripción de finales de obra parciales de edificios construidos antes de 2015 hemos fichado hasta diez posiciones calificatorias totalmente dispares.

La misma reflexión se hará en su momento respecto de los procedimientos “registrales” donde no queda claro si deben o no ajustarse a la legislación del procedimiento administrativo (en cada resolución se decide de manera casuística) ni cuáles son los derechos exactos de los afectados por el expediente. También surge el problema de la utilización de los llamados “medios auxiliares de calificación” o de la interpretación necesariamente subjetiva de las ortofotos que generan inseguridad.

Y la cuestión que nos alejaría de este estudio es que si distintos registradores pueden tener distintos criterios y hoy el Registro funciona por folio real y firma a distancia, ¿qué obstáculo habría en solicitar la libre elección de Registrador?

12. CUADROS DE LEGISLACIÓN APLICABLE

Con valor meramente orientativo, enumeramos (I) legislación general, solo como muestra y sin intentar ser exhaustivo, (II) legislación de urbanismo de las CCAA y (III) legislación de ordenación del territorio.

Respecto de la legislación general citemos algunos de los textos que notarios y registradores tenemos en cuenta, sean o no sean normas.

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

> El artículo más destacado es el 28.

Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario

> El artículo más práctico es 18.2. Pero destaca el 2.2, el 3 (en especial, 3.3), el 14,.2, el 33.4, 36.3, 38 al 49 (con especial relevancia del art. 45).

Orden HAC/1293/2018, de 19 de noviembre, por la que se aprueba el modelo de declaración de alteraciones catastrales de los bienes inmuebles y se determina la información gráfica y alfanumérica necesaria para la tramitación de determinadas comunicaciones catastrales

Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación

> El art. 19 recoge el seguro decenal o la garantía financiera alternativa y la DA segunda contempla la exclusión del autopromotor.

Resolución-Circular DGRN de 26-7-2007 resolviendo consulta de la Asociación de Promotores Constructores de España sobre el articulo 19 de la Ley 8/2007, de 27 de mayo, de Suelo

Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación

Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios

> Regula la certificación de la eficiencia energética de proyecto y de obra terminada y la etiqueta. Deroga el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril que había entrado en vigor el 14 de abril de 2013, derogando a su vez al Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, que había entrado en vigor el 30 de abril de 2007.

“Respuestas a preguntas frecuentes sobre el 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”

Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria

> El artículo más destacado es el 202. Sin embargo, indicen en la materia especialmente los arts. 9.b), 10.3, 198 al 209.

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

Los artículos esenciales son el 45 al 55, con las dudas de vigencia.

Real Decreto 1464/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración catastral de los bienes inmuebles de características especiales[250]. Nos interesa destacarlo porque recoge el *"margen de tolerancia técnico"* que poco o nada tiene que ver con el *"margen de tolerancia gráfico"*, lo que planteará problemas.

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

> La Resolución es de 26 de octubre de 2015 y la que ordena su publicación de 29 de octubre.

Resolución-circular de 3 de noviembre de 2015 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre la interpretación y aplicación de algunos extremos regulados en la reforma de la Ley Hipotecaria operada por la Ley 13/2015, de 24 de junio

> La Resolución-Circular es de 3 de noviembre de 2015 y no existe ninguna que ordene su publicación en el BOE. Por tanto, esta resolución-circular nunca se ha publicado en el BOE por lo que su aplicación al ciudadano genera serias dudas[251].

Circular 03.03/2016de 20 de mayo, de la DG Catastro sobre los procedimientos de subsanación de discrepancias y de rectificación.

> En esta circular, la referencia de la Instrucción que aparece en la página 19, se trata de una errata; debe de ser la instrucción duodécima y no decimotercera.

Resolución de 7 de octubre de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban especificaciones técnicas complementarias para la representación gráfica de las fincas sobre la cartografía catastral y otros requisitos para el intercambio de información entre el Catastro y el Registro de la Propiedad

> La Resolución es de 23 de septiembre de 2020 y la que ordena su publicación de 7 de octubre.

Resolución de 8 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 29 de marzo de 2021, conjunta de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban las normas técnicas para la incorporación de la representación gráfica de inmuebles en documentos notariales

> La Resolución es de 29 de marzo de 2021 y la que ordena su publicación de 8 de abril.

Guía de la Certificación Catastral Descriptiva y Gráfica.

---

[250] Consultable en https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-19881

[251] Consultable en https://www.catastro.hacienda.gob.es/documentos/normativa/res_031115.pdf

Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana

Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Resolución de 20 de marzo de 2000 resolviendo consulta de la Asociación de promotores constructores de España sobre la Ley de Ordenación de la Edificación

INSTRUCCIÓN de 11 de septiembre de 2000 de la Dirección General de los Registros y de Notariado, ante la consulta formulada por la Dirección General de Seguros sobre la forma de acreditar ante Notario y Registrador la constitución de las garantías a que se refiere el artículo 20.1 de la Ley de Ordenación de la Edificación

Resolución Nº 2003/0102-00 de fecha 2 de Enero de 2003 dirección general de los registros y del notariado

Resolución-Circular de 3 de Diciembre de 2003, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre la interpretación que deba darse a las modificaciones introducidas en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 38/1999 de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación, por el artículo 105 de la Ley 53/2002 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social

Resolución-Circular DGRN de 26-7-2007 resolviendo consulta de la Asociación de Promotores Constructores de España sobre el articulo 19 de la Ley 8/2007, de 27 de mayo, de Suelo

Directiva Inspire. Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire)[252]

Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

…

La multitud de normas aplicables en la materia hace difícil o imposible su recopilación sistemática en este momento. Con motivo de los desarrollos complementarios a la tesis, en cada requisito de la declaración de obra nueva, se detalla la principal legislación aplicable.

[252] Consultable en https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2007-80587

URBANISMO – NORMATIVA CCAA V240214			
Código	Literal (INE)	Norma	
01	Andalucía	Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía	https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-20916
02	Aragón	Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, (última modificación por la Ley 2/2023, de 9 de febrero, modifica el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón.	https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1263596020404&type=pdf
03	Asturias, Principado de	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (modificación en 2021 con declaración responsable y reglamento en 2022) Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias	https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-10070-consolidado.pdf
04	Balears, Illes	Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears (modificada en 2023)	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-806&p=20231003&tn=6
05	Canarias	Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-10295
06	Cantabria	Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria	https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-13844
07	Castilla y León	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-12599
08	Castilla - La Mancha	Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=DOCM-q-2023-90063
09	Cataluña	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-13883

10	Comunitat Valenciana	Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=DOGV-r-2021-90283
11	Extremadura	Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-1790
12	Galicia	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2016-3191
13	Madrid, Comunidad de	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid modificada por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid y Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid.	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-18984&p=20230327&tn=6 https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-7343
14	Murcia, Región de	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (mod. en 2022)	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-4790
15	Navarra, Comunidad Foral de	Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12907
16	País Vasco	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo con la última modificación por la Ley 18/2023, de 21 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-17400
17	Rioja, La	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-9008
18	Ceuta	Cada Ciudad tiene su PGOU y se les aplica la normativa estatal.	
19	Melilla	La Ley del Suelo dice: "Disposición adicional tercera. Potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla. Las ciudades de Ceuta y Melilla ejercerán sus potestades normativas reglamentarias en el marco de lo establecido por las respectivas leyes orgánicas por las que se aprueban sus estatutos de autonomía, esta ley y las demás normas que el Estado promulgue al efecto. En todo caso, corresponderá a la Administración General del Estado la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de estas ciudades y de	

		sus revisiones, así como de sus modificaciones que afecten a las determinaciones de carácter general, a los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio o a las determinaciones a que se refiere el apartado séptimo de la disposición final segunda. La aprobación definitiva de los Planes Especiales no previstos en el Plan General, y de sus modificaciones, así como de las modificaciones del Plan General no comprendidas en el párrafo anterior, corresponderá a los órganos competentes de las ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo de la Administración General del Estado, el cual será vinculante en lo relativo a cuestiones de legalidad o a la afectación a intereses generales de competencia estatal, deberá emitirse en el plazo de tres meses y se entenderá favorable si no se emitiera en dicho plazo"	

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO – NORMATIVA CCAA V240214			
Código	Literal (INE)	Norma	
01	Andalucía	Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía	https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-20916
02	Aragón	Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOA-d-2015-90603&p=20230417&tn=6
03	Asturias, Principado de	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo	https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-10070-consolidado.pdf
04	Balears, Illes	Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial	https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-1441
05	Canarias	Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOC-j-2000-90006&p=20230315&tn=6
06	Cantabria	Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria	https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-13844
07	Castilla y León	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-1240&p=20140919&tn=6

08	Castilla - La Mancha	Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=DOCM-q-2023-90063
09	Cataluña	Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Politica Territorial	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1984-1668&p=20120229&tn=6
10	Comunitat Valenciana	Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=DOGV-r-2021-90283
11	Extremadura	Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-1790
12	Galicia	Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia	https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-4519
13	Madrid, Comunidad de	Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-18784
14	Murcia, Región de	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (mod. en 2022)	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-4790
15	Navarra, Comunidad Foral de	Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12907
16	País Vasco	Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco	https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-2858
17	Rioja, La	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-9008

18	Ceuta		
19	Melilla		

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	Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo
En vigor: 31/10/2015	En vigor: 28/6/2013	En vigor: 27/6/2008 hasta 31/10/2015
ESCRITURAS DE OBRA NUEVA	Doce. El artículo 20 queda redactado de la siguiente manera:	ESCRITURAS DE OBRA NUEVA
Artículo 28. Declaración de obra nueva. 1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo. Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos: a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se	«Declaración de obra nueva. 1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo. Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos: a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se	Artículo 20. Declaración de obra nueva. 1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo. Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, la acreditación documental del cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y el otorgamiento, expreso o por silencio administrativo,

demandan por la normativa vigente, salvo que la legislación urbanística sujetase tales actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable, en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por los documentos que acrediten que la comunicación ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad, sin que del Registro de la Propiedad resulte la existencia de resolución obstativa alguna. 2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los Registradores de la Propiedad exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior. 3. En aquellos casos en los que la descripción de la obra terminada no coincida con la que conste en el Registro de la Propiedad, por haberse producido modificaciones en el proyecto, la constancia registral de la terminación de la obra se producirá mediante un asiento de inscripción, cuya extensión quedará sujeta a lo previsto en el apartado 1 en relación con los requisitos para la inscripción de las obras nuevas terminadas. 4. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se regirá por el siguiente procedimiento: a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de	demandan por la normativa vigente, salvo que la legislación urbanística sujetase tales actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable, en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por los documentos que acrediten que la comunicación ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad, sin que del Registro de la Propiedad resulte la existencia de resolución obstativa alguna. 2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los Registradores de la Propiedad exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior. 3. En aquellos casos en los que la descripción de la obra terminada no coincida con la que conste en el Registro de la Propiedad, por haberse producido modificaciones en el proyecto, la constancia registral de la terminación de la obra se producirá mediante un asiento de inscripción, cuya extensión quedará sujeta a lo previsto en el apartado 1 en relación con los requisitos para la inscripción de las obras nuevas terminadas. 4. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se regirá por el siguiente procedimiento: a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial	de las autorizaciones administrativas que prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística. 2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los registradores exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior.

la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general. b) Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación. c) Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario. La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.	descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general. b) Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación. c) Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario. La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.»	
	No hay transitorias sobre la materia	

INFORME DE EVALUACIÓN DE LOS EDIFICIOS		
Artículo 29. El Informe de Evaluación de los Edificios. 1. Los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva podrán ser requeridos por la Administración competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo siguiente, para que acrediten la situación en la que se encuentran aquéllos, al menos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos. *2 a 6 (Anulados).* *Se declaran inconstitucionales y nulos los apartados 2 a 6, por Sentencia del TC 143/2017, de 14 de diciembre. Ref. BOE-A-2018-605* Artículo 30. Capacitación para suscribir el Informe de Evaluación de los Edificios. (Anulado). *Se declara inconstitucional y nulo, por Sentencia del TC 143/2017, de 14 de diciembre. Ref. BOE-A-2018-605*		
		Disposición transitoria quinta. Edificaciones existentes. Las edificaciones existentes a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, situadas en suelos urbanos o urbanizables, realizadas de conformidad con la ordenación urbanística aplicable o respecto de las que ya no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que

		impliquen su demolición, se entenderán incorporadas al patrimonio de su titular.
Disposición final segunda. Título competencial y ámbito de aplicación.		Disposición final primera. Título competencial y ámbito de aplicación.
2. Tienen el carácter de disposiciones establecidas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.8.ª y 18.ª sobre legislación civil, procedimiento administrativo común y expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, los artículos … 28; 29, … 5. El artículo 30 y la disposición final primera se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.30.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.		3. Tienen el carácter de disposiciones establecidas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.4.ª, 8.ª y 18.ª sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, los artículos … 20; 21
SE MODIFICA: el art. 9.5. a) y h), por Real Decreto-ley 19/2021, de 5 de octubre (Ref. BOE-A-2021-16230). el art. 20.1.c), por Ley 7/2021, de 20 de mayo (Ref. BOE-A-2021-8447). la disposición adicional 10, por Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre (Ref. BOE-A-2020-16823). SE DECLARA: en el Recurso 1976/2014, su extinción por pérdida de objeto de lo indicado de los arts. 9, 11, 24 y 42; y la constitucionalidad, interpretado conforme al fj.2.c) de lo señalado del art. 11.4.b) y c), por Sentencia 75/2018, de 5 de julio (Ref. BOE-A-2018-11273). en el Recurso 5493/2013, la inconstitucionalidad y nulidad del art. 30, lo indicado de los 4, 9, 11, 22, 24, 29, 42, 43 y las disposiciones transitorias 2 y final 1;y que el inciso señalado del art. 11.4.b) y el 11.4.c) son constitucionales según el fj 23, por Sentencia		

143/2017, de 14 de diciembre (Ref. BOE-A-2018-605).		

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
Entra en vigor: 01/07/2007 Fecha de derogación: 27/06/2008	Entra en vigor: 04/05/1998 Fecha de derogación: 01/07/2007	Entra en vigor: 01/07/1992 Fecha de derogación: 27/06/2008
Artículo 19. Declaración de obra nueva. 1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo. Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, la acreditación documental del cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y el otorgamiento, expreso o por silencio administrativo, de las autorizaciones administrativas que prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística. 2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los registradores exigirán el cumplimiento	Artículo 22. Declaración de obra nueva. Los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar o inscribir, respectivamente, escrituras de declaración de obra nueva terminada, que se acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia y la expedición por técnico competente de la certificación de finalización de la obra conforme al proyecto objeto de la misma. Para autorizar e inscribir escritura de obra nueva en construcción, a la licencia de edificación se acompañará certificación expedida por técnico competente de que la descripción de la obra nueva se ajusta al proyecto para el que se obtuvo la licencia. En este caso, el propietario deberá hacer constar la terminación mediante acta notarial que incorporará la certificación de finalización de la obra antes mencionada. Tanto la licencia como las mencionadas certificaciones deberán testimoniarse en las correspondientes escrituras.	Artículo 37. Adquisición del derecho a la edificación. 1. El derecho a la edificación se adquiere por la conclusión de las obras al amparo de licencia no caducada y conforme con la ordenación urbanística. 2. Los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar o inscribir, respectivamente, escrituras de declaración de obra nueva terminada, que se acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia de edificación y la expedición por técnico competente de la certificación de finalización de la obra conforme al proyecto aprobado. Para autorizar e inscribir escrituras la declaración de obra nueva en construcción, a la licencia de edificación se acompañará certificación expedida por técnico competente, acreditativa de que la descripción de la obra nueva se ajusta al proyecto para el que se obtuvo la licencia. En este caso, el propietario deberá hacer constar la terminación mediante acta notarial que incorporará la certificación de finalización de la obra antes mencionada. Tanto la licencia como las expresadas certificaciones deberán testimoniarse en las correspondientes escrituras.

de los requisitos establecidos en el apartado anterior.		
Disposición final primera. Carácter del contenido dispositivo de esta Ley.	Disposición final única. Tienen el carácter de legislación básica en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.13.ª, 18.ª y 23.ª de la Constitución Española y, en su caso, de condiciones básicas del ejercicio de los derechos a tenor de lo dispuesto por el artículo 149.1.1.ª del propio texto constitucional, los siguientes preceptos: 1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 34; 41; 42; 43; 44.1; disposiciones adicionales segunda, tercera, cuarta y quinta; y disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta, correspondiendo los restantes a la competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.4.ª, 8.ª y 18.ª del citado texto.	Disposición final única. 1. Tienen el carácter de legislación básica en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.1.ª, 8.ª, 13.ª, 18.ª y 23.ª de la Constitución, los siguientes preceptos: … 37;
3. Tienen el carácter de disposiciones establecidas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.4.ª, 8.ª y 18.ª sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, los artículos …, 19,		

13. RESUMEN DE LA EVOLUCIÓN CONTEMPLADA

Tras el análisis de los antecedentes podemos afirmar que el Derecho civil (con las instituciones de la propiedad y la accesión) y el Derecho urbanístico (como parte del Derecho administrativo, no en vano se afirma que es *"un derecho eminentemente público, integrado en el Derecho administrativo"*) se desarrollan, desde la óptica notarial y registral con total independencia hasta 1990.

La LS 8/1990 genera la confluencia de ambos derechos en la escritura de declaración de obra nueva donde el notario debe exigir la licencia de obra y el certificado del técnico o comprobar la prescripción de la infracción urbanística de la obra declarada.

Las sucesivas modificaciones legales mantienen estos requisitos y añaden otros nuevos. En ocasiones no se aprecia que algunos de los requisitos pueden resultar redundantes. Por ejemplo, el Libro del edificio contiene (*el certificado de fin de obra* y *el certificado de eficiencia energética del edificio terminado*; incluso algunos[253] entienden que en el apartado "otros" debe incluirse *la licencia de obra y los documentos acreditativos de las garantías obligatorias* -seguro decenal- y *la licencia de primera ocupación*).

El derecho urbanístico no ha dejado de evolucionar como lo ha hecho el concepto de "urbanismo".

En cuanto al urbanismo, si bien excede de este trabajo la evolución de la ciudad y del derecho urbanístico[254], sí podemos destacar que en el concepto de "lo urbano" se pasa de poner el foco en la "ciudad", para pasar a ponerlo en el fenómeno consistente en "urbanizar" y, después, llegar al concepto amplio de Tomás Fernández Rodríguez que conduce a *"una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo"*[255].

También el Derecho urbanístico inicialmente parecía referido a la *urbe*, a la ordenación de la ciudad. Como señala Tomás Ramón Fernández[256] *"esta ecuación semántica… se ha roto estrepitosamente en la segunda mitad del pasado siglo"*. La ciudad se ve

---

[253] Colegio Oficial de Arquitectos de Cádiz. (2017). *Libro del edificio: Contenido documental*. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.arquitectosdecadiz.com/wp-content/uploads/2017/12/informe._libro_del_edificio._contenido_documental.pdf

[254] Excede este trabajo el estudio de la evolución de las ciudades y del propio concepto de Derecho urbanístico. El urbanismo trasciende hoy a la ciudad. No cabe detenerse en la evolución de la ciudad antigua (sea indígena o púnica, griega o romana), la ciudad medieval, la importancia de las murallas o del tráfico propio de cada época, la ciudad musulmana y cristiana, el tránsito de la ciudad renacentista a la barroca, la ciudad contemporánea (de la reforma interior a la técnica del ensanche y la ordenación de la ciudad), la ciudad lineal, el crecimiento de las ciudades, el funcionalismo urbanístico… etc.

No cansaremos al lector con la evolución histórica. Desde la óptica civil, todos conocemos la propiedad absoluta romana que abarca desde el cielo hasta el infierno y el instituto de la accesión. Desde la óptica urbanística, no es el momento de hablar ni del *cardo* y el *decumanus* o la reconstrucción ordenada por Nerón tras el incendio de Roma. Tampoco hablaremos de la influencia española en la cuadrícula de las ciudades conforme a las Leyes de Indias ni de toda la evolución hasta los Planes de Barcelona y Madrid ...

[255] Fernández Rodríguez, T. R. (2023). *Manual de derecho urbanístico* (27ª ed.). Aranzadi, p. 248.
[256] Fernández Rodríguez, T. R. (2023). Manual de derecho urbanístico (27ª ed.). Aranzadi, p.19.

afectada por su entorno inmediato[257] y, finalmente, por el contexto del país. No se concibe hoy la planificación sin la planificación económica y las preocupaciones medioambientales. Actualmente intenta abarcar la relación del hombre con el medio, sin el suelo *"su eje operativo"*. La Tierra, el suelo, es un recurso que no puede incrementarse.

La existencia de dieciocho ordenamientos urbanísticos en España (uno por cada Comunidad Autónoma, más el régimen supletorio estatal en Ceuta y Melilla) provoca que la doctrina administrativista se cuestione si merece la obra estudiar el Derecho urbanístico general de España o si debe acometerse el estudio por cada Comunidad.

La escritura de obra nueva no ha dejado de evolucionar.

Concebida antiguamente la declaración de obra como una mera manifestación en los instrumentos notariales relativos a otros negocios jurídicos, adquiere después sustantividad propia. Inicialmente se identifica con el reflejo documental de la accesión, para después convertirse en el punto neurálgico del control notarial del procedimiento edificatorio. Llega después de la urbanización, pero antes de las ventas. Ya no se trata solo de controlar el proceso constructivo en sí y su adecuación a la licencia, sino de verificar el cumplimiento y la incidencia en la situación medioambiental, las limitaciones legales, etc.

En los trabajos complementarios reflexionaremos sobre el alcance de los requisitos, sus posibles redundancias y las disfunciones que se crean, en particular al mantener una duplicidad de bases gráficas (la registral y la catastral), así como el problema de convertir el Registro de la Propiedad en un elemento de mera publicidad noticia sin efectos jurídicos, frente a la posibilidad de ubicar esas informaciones en el Catastro.

La existencia de dieciocho ordenamientos urbanísticos en España con su influencia en la escritura de obra nueva provoca la misma duda que tiene la doctrina administrativista. ¿Debe estudiarse "la" obra nueva o segmentarse por Comunidades?

La cuestión es si las normas son efectivas, eficaces y eficientes o si la complejidad está generando ineficiencia solucionando problemas menores con coste excesivos o, incluso, creando problemas donde no los había.

[257] En Inglaterra las leyes en la materia se denominan *Town and country planning acts*. En Francia cala la idea de *amenágement du territoire*.

CONCLUSIONES

a) La escritura de declaración de obra nueva refleja la confluencia del Derecho civil y del Urbanístico.
b) Al igual que el urbanismo y el Derecho urbanístico han evolucionado en los últimos años pasando de la regulación de la urbe, al fenómeno de la urbanización del suelo y, recientemente, a una perspectiva global de relación del hombre con el medio, la escritura de obra nueva ha evolucionado. De consistir en un mero reflejo de la accesión pasa a ser el documento que refleja la transición del suelo al edificio con el control notarial de las garantías del proceso edificatorio, la protección de los futuros usuarios y la de los terceros mediante las referencias a la situación energética y medioambiental.
c) Como consecuencia, se pretende utilizar esta escritura para solucionar algunos problemas que debieran serle ajenos (como la georreferenciación de las fincas). La declaración de obra nueva no aparece como uno de los supuestos de georreferenciación obligatoria de las fincas en el art. 9.b) LH.
d) Por estas razones, la mera determinación de la legislación aplicable resulta de una extraordinaria complejidad.
e) Desde la óptica espacial, la misma porción del territorio queda sujeta a competencias legislativas o ejecutivas de la Unión europea, del Estado, de las Comunidades Autónomas y del Municipio.
f) En el ámbito constitucional, los títulos competenciales horizontales y verticales, cuando no los sectoriales, se mezclan y provocan interferencias que dificultan conocer exactamente la normativa aplicable.
g) La posición de la Dirección General respecto de qué deben hacer notario y registrador ante una norma autonómica de dudosa constitucionalidad varía según el caso. En ocasiones, se aplica insinuando la inconstitucionalidad, pero alegando la “comodidad” de su cumplimiento. En otras, la resolución, tras afirmar la constitucionalidad de la norma autonómica, opta por su inaplicación por entender que el Registro tiene sus propias normas al margen del ordenamiento jurídico laminando la competencia urbanística de las Comunidades.
h) Surge la cuestión de si la competencia exclusiva del Estado en la ordenación de los instrumentos públicos y los registros permite mantener una uniformidad o no.
i) Ni el Estado puede utilizar tal competencia para restringir las de las Comunidades Autónomas ni las Comunidades deben abusar de su competencia en urbanismo y ordenación del territorio para incidir en materia de competencia exclusiva del Estado.
j) La primera fricción se produce cuando el notario o el registrador se enfrentan a una norma que puede invadir competencias que no le son propias. No parecen disponer de habilitación para inaplicar una norma autonómica o estatal no impugnada ante el Constitucional, pero al mismo tiempo se crea una situación anómala caso de aplicarla.
k) Otras fricciones surgen con el juego del silencio positivo (en este caso, con origen en la Unión europea y en la normativa del procedimiento administrativo). No queda claro el ámbito del mismo. La posición de la Dirección General es cuestionable en la medida en que por la vía de hecho de exigir siempre a efectos registrales un pronunciamiento expreso priva a los ciudadanos de su derecho a alegar el silencio positivo y a las Comunidades Autónomas de sus competencias.

Probablemente, la Dirección General también empieza a confundir el concepto de "declaración de obra nueva" con toda modificación de una obra ya declarada lo que conduce a equívocos (p.e. cambios de uso de algún elemento o segregación o división de elementos independientes que exigen un documento público y su inscripción voluntaria, pero que haríamos mal en confundir con la genuina obra nueva).

l) La ausencia de desarrollo normativo de las leyes que crean nuevos expedientes al no actualizar los reglamentos genera inseguridad jurídica.

m) La pervivencia de normas de desarrollo dictadas conforme a leyes declaradas inconstitucionales y sin adaptación a los requisitos posteriores, generan serias dudas de decisión.

n) La imposición por la vía de Circulares cuyo ámbito solo puede ser interno y que claramente desbordan la delegación legal con imposición de obligaciones y costes a los ciudadanos dista de ser pacífica.

o) En ocasiones las Resoluciones son de imposible cumplimiento porque se carece de la herramienta técnica para cumplirlas. El certificado de identidad gráfica ha estado disponible solo a partir de 2023. A fecha de hoy[258] no está disponible el Informe de ubicación de construcciones en recintos gráficos (solo en parcelas catastrales). Informes que se podían sacar, desaparecen. En efecto, en 2025 la sede electrónica del Catastro informa: *"A partir del 12 de marzo no se certificarán informes de validación gráfica negativos en la Sede Electrónica del Catastro. No obstante, los usuarios podrán obtener información de los errores cometidos y se permitirá la descarga de los ficheros GML propuestos".* Se acuñan conceptos en las resoluciones (Margen de tolerancia gráfica) que no casan con los de la normativa catastral (Margen de tolerancia técnico) y que difieren de los criterios de la LH para admitir con más o menos requisitos las rectificaciones de superficies.

p) Los procedimientos carecen de una actualización que respete los principios del procedimiento administrativo ignorándose la legislación a aplicar en cada caso como supletoria.

q) Supuesto que se determine correctamente la legislación, surge el problema temporal. La continua sucesión de normas, en ocasiones sin disposiciones transitorias, provoca dudas. La Dirección General parece pretender que la irretroactividad de las leyes no se aplica al "procedimiento registral" orillando la existencia de derechos adquiridos y patrimonializados, para afirmar que no se aplica la DT 1ª del CC, sino la DT 4ª. De esta forma se veda el acceso al Registro a actos perfectamente válidos y eficaces si se demora la presentación del documento y hay cambios normativos. Probablemente subyace un intento de plantear la inscripción como obligatoria contrariamente a lo que disponen las normas actuales.

r) La variación constante de criterios de la Dirección General, el desprecio a principios consolidados en nuevas resoluciones, el uso de estas como medio que cabría tildar más de propagandístico que de solución de problemas, genera en ocasiones muchos más problemas de los que resuelve. Da la sensación de que asistimos a una instrumentalización de las resoluciones de la DG para sentar afirmaciones más que discutibles y elaborar una telaraña doctrinal que resulta difícil de cortar pues en realidad no tiene más asideros que los del poder redactar el contenido (sea *obiter dicta* o *ratio decidendi*) de tales resoluciones. Los *obiter dicta* se utilizan para deslizar afirmaciones que preparan cambios de criterio en unos meses. La LPA se aplica a veces sí y a veces no en las resoluciones y, en especial, en los recursos sobre las mismas generando un magma de inseguridad

[258] Revisión de noviembre de 2024.

jurídica que comienza a ser asfixiante y, desde luego, ya es lesivo para el tráfico inmobiliario. El principio de independencia de la función calificadora convierte en inseguro el tráfico registral o bien obliga a indagar los criterios particulares en cada materia de cada Registro. La inexistencia del derecho a la libre elección del registrador permite el empecinamiento en posiciones minoritarias o la exigencia de requisitos adicionales.

No es de recibo que el siglo XXI pueda ocultarse el funcionario encargado de los expedientes y propuestas de resolución de los recursos gubernativos.

Como hemos visto en nota a pie de página, la utilización que la misma DG hace de la jurisprudencia del TS probablemente atenta en ocasiones contra el espíritu de esta. Así, aunque en un primer inciso el TS dice *"La aplicación supletoria de las normas de procedimiento administrativo al ámbito de la calificación registral no puede aceptarse con carácter general ni de manera abstracta …"*, continua diciendo *"Si no puede partirse de una aplicación automática del régimen administrativo, parece razonable esperar del legislador una remisión específica a los aspectos de dicho régimen que considere aplicables a la función registral, al menos cuando no respondan a los principios generales materiales o de procedimiento propios de todo el ordenamiento …"*. Es decir, la remisión específica a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo LPA) solo es exigible en cuanto se refiera a la función registral cuando tales aspectos no respondan a los principios de procedimiento propios de todo el ordenamiento. Es decir, en los principios de procedimiento propios de todo el ordenamiento no es necesaria ninguna remisión expresa de la normativa hipotecaria a la LPA porque se da por sentado que esta es aplicable.

De donde, la argumentación del escrito de la DG de respuesta a la solicitud de un notario deseando información sobre quién resuelve su recurso, encubre dos falacias.

I. La primera, no entender que no deben confundirse dos materias: una materia puede ser la función notarial o registral; y otra muy distinta, las meras resoluciones administrativas resolviendo recursos sobre decisiones de notarios y registradores. Son estas resoluciones administrativas las que deben ajustarse sin duda a los principios esenciales del procedimiento administrativo.
II. La segunda, ocultar que aquellos aspectos que responden a principios generales materiales o de procedimiento propios de todo el ordenamiento de las resoluciones administrativas de recursos gubernativos no exigen una remisión expresa a la LPA.

Por ello, creemos que la conclusión es la contraria: si bien quizá no cabe aplicar automáticamente la LPA a las actuaciones notariales y registrales (afirmación que aceptamos a efectos argumentativos con toda cautela, pues es contrariada o contradicha o desdicha por la misma DG cuando le interesa, aplicando la LPA), no cabe duda que las resoluciones de la DG deben someterse a la LPA. Cuando se pretenda no aplicar la LPA deberá justificarse que existe regulación propia del procedimiento registral que difiera del administrativo que justifique excepciones a los principios generales propios de todo el ordenamiento.

La argumentación de que el procedimiento de resolución de recursos gubernativos no queda sometido a la Ley de Procedimiento Administrativo no puede admitirse más allá de sus justos términos respecto de sus aspectos civiles, pero nunca puede servir de excusa o cortapisa para atentar contra principios esenciales del ordenamiento (como el de transparencia).

Otros lo han dicho mejor y con mejores argumentos, por lo que no perderemos el tiempo porque mientras el funcionamiento de la DG esté condicionado por la situación actual poco cabe esperar.

Y, en esta misma línea, la ausencia del derecho de libre elección del registrador (cuando hoy todos califican y firman telemáticamente) y una concepción extrañísima del principio de independencia del registrador en la calificación, al cual cabe adicionar una aplicación del concepto de legalidad que, paradójicamente, permiten prescindir del principio de legalidad en el trámite de calificación, son parte del problema. Somos conscientes de que estas afirmaciones sorprenderán al lector. Pero, nos permitimos recordar, que frecuentemente los sesgos cognitivos nos hacen olvidar que las resoluciones de la DG las hacen personas y que algunas personas están creando doctrinas difícilmente compatibles con el ordenamiento en algunos puntos concretos, como creemos que conseguiremos demostrar en los trabajos complementarios a este estudio.

s) Dejando al margen estas cuestiones "procedimentales" de carácter general y centrados en las declaraciones de obra nueva, no se ha valorado el efecto de establecer unas consecuencias legales excesivas (véase el art. 28.4 LS 2015 para el caso de que el Ayuntamiento nada conteste ante la inscripción de una obra por prescripción de la acción urbanística). Tampoco mira nadie a diez años vista cuando colisionen bases gráficas inscritas al amparo de la identidad gráfica (es decir, reconociendo que pese a no ser correctas se aceptan) con la exigencia de inscribir georreferencias de edificios de obra nueva mediante posicionamiento absoluto en el terreno.

t) En definitiva, no queda claro si hay un diseño inteligente o simplemente un aluvión de ocurrencias.

Estas conclusiones iniciales pueden parecer excesivas. Creemos que la lectura de los sucesivos problemas concretos que se suscitan con cada una de las secciones y requisitos de las escrituras de declaración de obra nueva, las refrendarán.

CAPÍTULO III.
CALIFICACIÓN NOTARIAL Y CLASIFICACIÓN DE ESCRITURAS

INTRODUCCIÓN

Dependiendo de la rama del Derecho se aplicará una especialidad del concepto "calificación". En el ámbito notarial, sin pretender más que una aproximación, la calificación de una escritura supone evaluar el negocio jurídico que se pretende a efectos de determinar las normas jurídicas aplicables y las exigencias y consecuencias que de las mismas se derivan. Así, la normativa aplicable será distinta en un pacto sucesorio de atribución particular, en un heredamiento, en una compraventa o en una donación.

La declaración de obra presupone una calificación como tal y otra del subtipo concreto.

A. UBICACIÓN FORMAL DE LA CALIFICACIÓN

La primera cuestión formal es dónde ubicar la calificación (cuestión común a toda escritura). La calificación del documento puede ubicarse en su encabezamiento o tras la comparecencia y juicio de aptitud para el ejercicio de la capacidad. Se refiere a ella el art. 156 RN cuando señala que *"La comparecencia de toda escritura indicará: "9º La calificación de dicho acto o contrato con el nombre conocido que en derecho tenga".* El precepto supone una opción e implica desorden. La opción es consignar la calificación después del juicio de aptitud y, por tanto, referido al mismo. El desorden del precepto se aprecia al indicar como siguiente apartado, el 10º, la constancia de la profesión de los comparecientes que lógicamente se reseña al identificarlos.

Siendo cierto que la calificación puede ubicarse tras el juicio de aptitud y que es necesario aclarar que ese juicio se realiza conforme a una previa calificación del documento a autorizar, no es menos cierto que se ha extendido el uso de incluir la calificación también como título del documento.

Creemos que debe seguirse esta última vía por la claridad que aporta y porque permitirá aclarar el tipo de documento concreto atendiendo a la calificación y clasificación del mismo. En estos casos, la realidad es que se consigna la calificación como título y en relación con el juicio de aptitud (con motivo de resoluciones de la DG demasiado formalistas[259] se acaba duplicando la calificación).

B. CONSECUENCIA DE LA CALIFICACIÓN

La calificación del tipo de declaración de obra nueva determina los requisitos a exigir y las consecuencias del documento.

En rigor, la diferencia básica es si se declara la obra por la vía del art. 28.1 (sea en construcción o terminada) o por la vía del 28.4 (solo terminada). Puede añadirse el tipo de declaración (declaración de obra, ampliación vertical u horizontal, rectificación, rehabilitación, de autopromotor, etc.).

Finalmente, enlazaremos esta cuestión con el motivo por el que solo calificaremos las "escrituras" (y no las actas y sin entrar en documentos judiciales o administrativos) y con la razón de que la naturaleza del suelo donde se ubica la obra no sea uno de los criterios de calificación o clasificación.

[259] Nos referimos a la cansina cuestión de la calificación de poderes que corresponde en exclusiva a los notarios, pero que la DG permite exigir un control purista formalista a los registradores. Esta materia exigiría demasiado desarrollo.

1. LA CALIFICACIÓN DE LA OBRA NUEVA SENSU STRICTO: 28.1 VS 28.4 LS. CONSECUENCIAS NO BUSCADAS

Nos centramos ahora en la declaración de obra en sentido estricto, es decir, una construcción que antes no constaba declarada ante notario ni registrada.

1.1. LA EXISTENCIA DE DOS VÍAS

Como apuntábamos, cuando el objeto de la escritura es la declaración de obra en sentido estricto, conviene distinguir las dos vías legales para formularla. Existen dos vías para declarar mediante la escritura la existencia de una obra. Para distinguirlas, en el argot jurídico hicieron cierta fortuna las expresiones declaración de "obra nueva nueva" y declaración de "obra nueva antigua", dependiendo de si había transcurrido o no el plazo de prescripción de acciones urbanísticas que puedieran implicar su demolición.

En realidad, tal descripción induce a cierto equívoco porque no existe una relación unívoca entre la antigüedad de la obra y el procedimiento de declaración. En efecto, nada impide que una obra antigua (respecto de la que hayan transcurrido los plazos de prescripción), se declare justificando el cumplimiento de las normas urbanísticas y no por prescripción de la acción. Tampoco existe obstáculo para que, respecto de una obra declarada en su día en construcción conforme a licencia, se declare después su terminación por prescripción de la acción urbanística.

En rigor, no se trata de atender solo a las fechas en que se construyeron los edificios, sino a los documentos de que se dispone para declararlas. La distinción entre ambas vías de acceso al instrumento público y al Registro tiene su origen en la Ley 8/1990 y hoy tiene su carta de naturaleza en el actual art. 28 de la Ley del suelo y rehabilitación urbana que admite las dos vías para declarar la obra nueva ante notario.

a) En el art. 28.1 se recoge cómo se declaran las obras amparadas el correspondiente *"acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa"*. En estos casos, se exigen documentos complementarios para la declaración de la obra en construcción o terminada. En especial, los requisitos para la entrega a los usuarios y las autorizaciones para garantizar que reúne las condiciones necesarias para su destino, los requisitos de eficiencia energética, etc. Todos en los términos que el precepto recoge para ajustarse a las competencias de las CCAA.
b) En el art. 28.4 se recoge cómo se declaran las obras *"respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes"*.

1.2. EL DEBATE DE SI SE TRATA DE UNA VÍA ORDINARIA Y OTRA EXCEPCIONAL O NO

Algunos autores, siguiendo a la Dirección General, parecen entender que la norma da una preeminencia a la primera vía sobre la segunda. Nacería así una *vía ordinaria* frente a una *vía excepcional*[260]. En la práctica no funciona así. Sencillamente, dado que la segunda exige menos requisitos que la primera, supuesto que se cumpla el plazo de prescripción, se usará la que resulte más ágil y cómoda. Es cierto que la DG intenta

[260] Así, Oliva habla de tales vías.

advertir que ambas declaraciones no producen los mismos efectos, pero siendo así, paradójicamente podría resultar que un adquirente quede incluso más tranquilo con la vía de la prescripción del art. 28.4 LS que con la primera vía. No tenemos constancia de que ningún autor haya reparado en esta circunstancia, pero olvidan la situación que explicamos a continuación.

Una obra puede declararse en construcción al amparo de una licencia ilegal. La licencia podrá, previo el oportuno expediente, ser suspendida. Incluso concluida y declarada una obra por la vía del art. 28.1 LS, si la licencia es ilegal, la infracción urbanística podría obligar a su demolición.

También puede declararse al amparo de la vía del art. 28.4 LS. Dada la prescripción de la infracción urbanística, se pueden incluir las obras fuera de ordenación y las asimiladas a fuera de ordenación, pero también pueden declararse así obras conforme a licencia (una vez transcurrido el plazo de prescripción).

Lo que la doctrina no ve es que en el caso del art. 28.4 LS, la obra declarada sin licencia y sin certificado municipal se comunica al Ayuntamiento, que *"estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario. La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados".* Es decir, el adquirente de una obra declarada por la vía del art. 28.4 LS sabe que, si nada consta en el Registro, por nota al margen tras la notificación al Ayuntamiento, cualquier perjuicio económico puede obligar a la Administración a indemnizarle los daños y perjuicios. Respecto de los casos del art. 28.1 LS, también puede declararse *a posteriori* que la licencia es ilegal y, según el caso, generar también alguna indemnización.

De esta forma, pese a los esfuerzos de la DG por afirmar consecuencias que no explicita, la vía del art. 28.4 LS puede suponer una innegable protección al adquirente. Probablemente sea una consecuencia no buscada y parezca un contrasentido, pero así lo dispone la norma. Siempre hemos pensado que nadie se lee con cuidado el último párrafo del art. 28.4 LS dado que no son frecuentes comunicaciones en plazo de los Ayuntamientos.

Por tanto, hay dos vías para la declaración ante notario de la obra nueva, entre las que el interesado podrá optar.

1.2.1. ANTES DE LA LS 2015

Ya antes del texto refundido de la LS 2015, la Resolución DGRN de 26 de octubre de 2012 había señalado la existencia de las dos vías. En el supuesto planteado, se rectificaba y complementaba una obra anterior en el sentido -en lo que nos afecta- de incluir un exceso de cabida y pretender *"la innecesariedad de declarar obra nueva alguna al tratarse de una medición de la misma edificación basada en otros métodos"*. La DG afirma:

> *"… en toda declaración de obra nueva es necesario que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de*

junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Por lo que o bien se acredita la obtención de las autorizaciones administrativas necesarias para la construcción y para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y se acredita su terminación mediante el preceptivo certificado de técnico competente o si se trata de edificaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción, debe acompañarse certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título, …".

De esta resolución se deduce una alternatividad entre ambas vías, estando ya en vigor la redacción por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio que no supone gran diferencia con la norma actual.

La resolución de la DGRN de 22 de julio de 2014[261] reconoce que *"Tiene razón el Notario recurrente al sostener que el instituto de la prescripción para declarar obras nuevas (acogido en el artículo 20.4 texto refundido de la Ley de Suelo) puede ser alegado tanto por un otorgante que edifica sin obtener ningún permiso de la autoridad municipal competente, como por el que sí lo obtuvo pero eventualmente se extralimitó en lo edificado".* En el supuesto, parte de la obra estaba amparada en licencia y parte no, por una extralimitación de 8,72 metros cuadrados, problema que se solucionaba acudiendo a la vía del párrafo cuarto. La DG lo único que dice es que, en tal caso, el asiento registral no debe mencionar las licencias *"so pena de incurrir en esa falsa apariencia de legalidad global de la edificación que pudiera inducirse de la redacción del documento notarial pero que la inscripción y el principio de especialidad registral no deben reflejar".* En realidad, la inscripción lo que debería es transcribir correctamente la escritura y si la licencia amparaba unos metros y otros no, indicar que se inscribía conforme al art. 28.4 por la extralimitación padecida. Volveremos sobre esta resolución.

1.2.2. TRAS LA LS 2015

Tras la Ley del suelo de 2015 y sin que el cambio de redacción lo ampare, tenemos varias Resoluciones que hablan de vía ordinaria y excepcional.

La resolución de la DGRN de 19 de abril de 2016[262] no utiliza las expresiones vía ordinaria ni vía excepcional.

La resolución de 30 de mayo de 2016[263] ya utiliza esas expresiones. *"resulta con claridad la existencia en nuestra legislación de dos vías para su lograr su registración, la ordinaria del apartado primero del artículo 28 de la actual Ley de Suelo y la prevista con carácter excepcional en el apartado cuarto, que trata de adecuarse a la realidad de edificaciones consolidadas de hecho por el transcurso de los plazos legales para reaccionar, por parte de la Administración, en restauración de la legalidad urbanística infringida"*.

[261] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-9233

[262] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-5308

[263] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-6110

La resolución de la DGRN de 7 de noviembre de 2016 no vemos que incida en la materia.

La de 22 de febrero de 2017[264] sencillamente no admite la vía del art. 28.4 en un caso en que existía una licencia respecto de la cual se había incoado un expediente de caducidad de licencia, porque la obra no estaba terminada sino en construcción.

La de 18 de julio de 2018[265] con cita de las Resoluciones de 19 de febrero y 1 de marzo de 2016, señala la vía ordinaria y la excepcional.

La de 13 de diciembre de 2018[266] no califica ambas vías.

La de 2 de enero de 2019[267] vuelve a la expresión vía ordinaria y excepcional.

La de 28 de julio de 2020[268] no parece relevante, si bien con la misma fecha hay otra en que se pretende la división en propiedad horizontal por antigüedad.

El peligro de usar esta terminología es considerar que la vía excepcional debe ser de interpretación restringida. La realidad es que no es así y que es el interesado quien debe optar por una u otra vía.

En efecto, la vía del art. 28.4 puede usarse (siempre respecto actuaciones prescritas):

a) Para obras realizadas sin licencia alguna.
b) Para obras realizadas con licencia, con extralimitación respecto de la misma.
c) Pero también, para obras realizadas con licencia sin extralimitación, pero respecto de las cuales la obtención de la totalidad de los documentos exigidos hoy para las obras con licencia resulta difícil (obras en que el Arquitecto ha fallecido o no facilita alguna documentación; supuestos de sucesivas transmisiones sin que nadie haya declarado la obra; ejecuciones hipotecarias de edificios construidos y no declarados, etc.).

En ese sentido, la Resolución de la DGRN de 2 de enero de 2019 considera que la declaración de obra se realizaba por antigüedad y recuerda que

> *"5. Debe partirse de que el artículo 28.4 de la Ley de Suelo ha de entenderse de aplicación a todas las edificaciones consolidadas por razón de su antigüedad y respecto de las cuales no proceda la adopción de medidas que puedan implicar su demolición, y ello tanto si la obra se construyó con licencia como si lo fue sin licencia, y tanto si la obra nunca tuvo acceso al Registro con anterioridad a su terminación, como si fue declarada en construcción en un momento anterior a la declaración de su terminación".*

Esta última hipótesis (uso de la vía del 28.4 pese a que la obra dispone de licencia) nos obliga a alejarnos de ese concepto de una vía ordinaria y otra excepcional. Es el interesado quien elegirá libremente la vía adecuada.

---

[264] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-2591

[265] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-11300

[266] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-92

[267] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-1520

[268] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-9375

Y según la DG de esa elección derivarán distintos efectos.

1.2.3. LA OPCIÓN SIGUE INDISCUTIDA EN 2023

La Resolución de la DGSJFP de 29 de noviembre de 2023[269], en un caso en que cabría optar por la declaración con licencia, tras reiterar los mismos criterios anteriores y los que diremos, señala que *"en el supuesto de hecho de este expediente, se ha optado por ir por la vía del artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana"*. Por tanto, las dos vías son opcionales, pero de decantarse por la vía del 28.4 LS se exige acreditar el cumplimiento de *"los plazos exigidos en la legislación autonómica para la prescripción de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística"*. Por tanto, la opción, como es lógico, exige que se cumplan tanto los requisitos del 28.1 LS, como los del 28.4, respectivamente. Cuando falten los de un supuesto, no cabrá sino seguir el otro.

1.2.4. EXISTIENDO LA OPCIÓN, ALGUNA COLETILLA DE LA DG RESULTA SUPERFLUA Y OFENSIVA

¿Quién elige entre las dos vías (el art. 28.1 y el 28.4) cuando por la antigüedad de la edificación puede utilizarse cualquiera de ellas?

Como en toda escritura pública, el notario da fe (entre otros aspectos) conforme al art. 17 bis LN *"de que el consentimiento ha sido libremente prestado y de que el otorgamiento se adecua a la legalidad y a la voluntad debidamente informada de los otorgantes o intervinientes"*.

Aclarar que la elección entre los distintos medios la realiza el interesado y no el notario es, sencillamente, una estupidez. El notario asesora e informa para que el interesado pueda emitir un consentimiento basado en una voluntad debidamente informada. Nunca suple tal voluntad.

1.2.4.1. Puede entenderse que si una diligencia de subsanación se redacta sin intervención de los comparecientes se exija aclarar que estos están conformes. La resolución de 22 de julio de 2014 partía de un supuesto especial. La declaración de obra se había formulado ya y el notario aclaraba mediante diligencia que la vía solicitada era la del art. 28.4. En un caso así puede entenderse que la Dirección General incluyese la coletilla de que esa diligencia, admisible conforme al art. 153 RN, quizá debería haber sido consentida por el interesado. Es decir, que hubiera podido ser preferible una diligencia consentida y no una diligencia *"por sí y ante sí"* del propio notario. No obstante, también cabría pensar que el notario, que es el único funcionario público que atiende personalmente a los otorgantes, sea el depositario de su voluntad que suele consistir en que se autorice el instrumento y se inscriba y que, como tal, pudiera explicitar él solo tal encargo que se le habría formulado especificando la vía de declaración una vez informado el interesado. Con todo, es admisible la expresión de esa referencia a quién elige en tales circunstancias.

> *"3. Dicho lo anterior, debe también añadirse, no obstante, que es deber del Notario autorizante conocer –y advertir de ello a los otorgantes–, que no es en absoluto indiferente o irrelevante la vía jurídica, de entre las ofrecidas en el artículo 20 de la Ley de Suelo, por la que se solicite y obtenga eventualmente la inscripción registral de una edificación terminada.*

[269] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-26561

Para que el otorgante esté suficientemente informado y valore adecuadamente las ventajas e inconvenientes de optar por la del número 1 o por la del número 4 de dicho artículo –decisión que, aunque este extremo no haya sido señalada por la calificación registral, por su trascendencia no compete nunca ejercitar al Notario autorizante mediante diligencia por sí y ante sí, sino al propietario–, no debería atender simplemente a la aparente ventaja o facilidad que ofrece al artículo 20.4 en cuanto a la reducción de requisitos documentales exigibles en comparación con los del artículo 20.1, sino considerar también los riesgos e inconvenientes jurídicos y patrimoniales que supone, no ya sólo haberse apartado o extralimitado de la legalidad urbanística en el proceso constructivo, sino que para conseguir el pequeño rédito de inscribir esos 8,72 metros cuadrados excedidos, se utilice una vía jurídica que supone renunciar a que el Registro proclame que los restantes 193,28 metros cuadrados sí respetan la legalidad urbanística".

Nótese que la Dirección General señala un posible defecto que ni siquiera se había considerado como tal en la calificación registral. No estamos convencidos que esa sea la función de la Dirección General. No le compete a la DG "calificar" defectos adicionales a los señalados por el Registrador, sino resolver el recurso sobre los señalados por este, único funcionario competente a tal efecto.

1.2.4.2. No se entiende en absoluto y resulta ofensiva la inclusión de esa coletilla cuando la escritura se firma siempre con consentimiento de los comparecientes. La resolución de 19 de abril de 2016 copia sin más esa observación, eliminando la referencia a la diligencia, sin darse cuenta que en la escritura autorizada con comparecencia de los interesados son estos quienes ya han elegido. Por tanto, la expresión es superflua y ofensiva.

"2. Con carácter previo y para centrar el fondo del asunto debe señalarse que es deber del notario autorizante conocer –y advertir de ello a los otorgantes–, que no es en absoluto indiferente o irrelevante la vía jurídica, de entre las ofrecidas en el artículo 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, por la que se solicite y obtenga eventualmente la inscripción registral de una edificación terminada.

Para que el otorgante esté suficientemente informado y valore adecuadamente las ventajas e inconvenientes de optar por la del número 1 o por la del número 4 de dicho artículo –decisión que por su trascendencia no compete nunca ejercitar al notario autorizante–, no debería atender simplemente a la aparente ventaja o facilidad que ofrece al artículo 28.4 en cuanto a la reducción de requisitos documentales exigibles en comparación con los del artículo 28.1, sino considerar también otras consecuencias jurídicas que ello supone".

1.2.4.3. Con mejor criterio otras resoluciones posteriores eliminan la coletilla. La resolución de 18 de julio de 2018 elimina la superflua y ofensiva coletilla.

"… no es en absoluto indiferente o irrelevante la vía jurídica, de entre las ofrecidas en el artículo 28 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, por la que se solicite y obtenga eventualmente la inscripción registral de una edificación terminada. Es el otorgante suficientemente informado quien debe valorar adecuadamente las ventajas e inconvenientes de optar por la vía prevista en el número 1 o por la del número 4 de dicho y tomar una decisión para la que no debería atender simplemente a la aparente ventaja o facilidad que ofrece al artículo 28.4 en cuanto a la reducción de requisitos documentales exigibles en

comparación con los del artículo 28.1, sino considerar también otras consecuencias jurídicas que ello supone.

La resolución de 2 de enero de 2019 tampoco recoge semejante coletilla[270].

1.2.5. Y NO HAY DUDA DE QUE CABE LA OPCIÓN TAMBIÉN PARA EL FINAL DE OBRA EN 2025

Aunque la cuestión es evidente parece que algunos sigan sin conocer esta tesis absolutamente pacífica. En la Resolución de la DGSJFP de 12 de febrero de 2025[271], donde se solicita el final de obra de una vivienda declarada por licencia (28.1), pero instando el fin de obra mediante un instrumento notarial de rectificación y acreditación de la finalización de obra por prescripción conforme resulta claramente del certificado de antigüedad aportado (28.4). La Registradora consideraba defecto que *"La arquitecta no certifica que se "ha ejecutado conforme a la licencia" hay modificación en el bajocubierta. No se ha aportado licencia de primera ocupación o la comunicación previa"*. Es evidente que ninguno de tales requisitos es aplicable cuando el fin de obra se declara vía el 28.4 y la DG (que trata con gran delicadeza el error claro de la registradora[272]) dice *"parece claro que en el acta calificada que motiva este recurso se optaba por la declaración de obra por antigüedad del artículo 28.4"* y revoca el defecto.

1.3. LAS CONSECUENCIAS DE LA ELECCIÓN

La DG señala reiteradamente, como hemos visto, que el interesado debe elegir una vía u otra no por comodidad (ventajas o inconvenientes), sino por las distintas consecuencias jurídicas que ello supone.

El problema es que, salvo error, nunca ha explicitado esas distintas consecuencias jurídicas, salvo en la resolución citada de 22 de julio de 2014. Dice

"los riesgos e inconvenientes jurídicos y patrimoniales que supone, no ya sólo haberse apartado o extralimitado de la legalidad urbanística en el proceso constructivo, sino que para conseguir el pequeño rédito de inscribir esos 8,72 metros cuadrados excedidos, se utilice una vía jurídica que supone renunciar a que el Registro proclame que los restantes 193,28 metros cuadrados sí respetan la legalidad urbanística".

Es decir, lo que la DG parece decir es que

---

[270] No obstante, debe recordarse que no es en absoluto indiferente o irrelevante la vía jurídica, de entre las ofrecidas en el artículo 28 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, por la que se solicite y obtenga eventualmente la inscripción registral de una edificación terminada. Es el otorgante suficientemente informado quien debe valorar adecuadamente las ventajas e inconvenientes de optar por la vía prevista en el número 1 o por la del número 4 de dicho precepto y tomar una decisión para la que no debería atender simplemente a la aparente ventaja o facilidad que ofrece al artículo 28.4 en cuanto a la reducción de requisitos documentales exigibles en comparación con los del artículo 28.1, sino considerar también otras consecuencias jurídicas que ello supone.

[271] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-4025

[272] La DG casi parece insinuar que es el notario el que ha inducido a error a la Registradora a calificar, cuando la redacción del Certificado del técnico y el mismo dato de existir una rectificación debían ser elementos sobrados para entender la solicitud de fin de obra conforme al 28.4. Contrasta esta cuidadosa redacción con los casos en que al notario se le recuerda el art. 148 RN.

a) La vía del art. 28.1 LS permitiría justificar que 193,28 m2 sí respetan la legalidad urbanística.
b) Y parece que ello presupone "renunciar" a la constancia de los 8,72 m2 adicionales porque no pueden acceder por la vía del 28.1 LS.
c) Porque, según la DG, al elegir la vía del 28.4 ya no puede constar ese respeto a la legalidad de ninguno de los metros cuadrados declarados.
d) Y considera que inscribir esos 8.72 m2 es un *"pequeño rédito"*.

Las afirmaciones de la DG son bastante cuestionables y, a nuestro juicio, erróneas.

1. En primer lugar, el juicio sobre lo que es un *"pequeño rédito"* o no para los interesados no parece que sea nunca competencia de la DG por la enorme subjetividad que supone. No deja de ser paradójico que una DG que recuerda que las decisiones no las toma el notario, sino los otorgantes (ver Resolución de 22 de julio de 2014), se atribuya a sí misma la competencia de juzgar si el rédito para los otorgantes es o no pequeño. Recordemos que la DG no está presente en el momento de la verdad, el del otorgamiento. Adicionalmente, la palabra rédito suele vincularse a renta derivada del capital, con lo que la DG adolecería de un uso del lenguaje que de emplearlo un notario la misma DG no dudaría en tachar de contrario al art. 148 RN.
2. En segundo lugar, porque nada obstaría a que se declarase una obra de 193,28 m2 por la vía 28.1 LS y una ampliación de 8,72 m2 por la vía de la prescripción. Cada obra constaría inscrita por una vía.
3. En tercer lugar, porque habiendo notificado al Ayuntamiento la totalidad de la suma de ambas superficies, si este nada manifiesta en contra, el comprador quedará protegido y el Ayuntamiento será responsable de daños y perjuicios.
4. Y, en cuarto lugar, por la que podemos llamar "la doble prueba del algodón". En primer lugar, no es cierto que el Registro publique si se ha usado la vía del 28.1 o del 28.4 LS. Una vez inscrita la obra, brilla por su ausencia en toda la información registral recibida durante más de treinta años toda referencia a si la obra se inscribió por una vía o por otra. Podría ser (sería así según la tesis de esta resolución) que todos los registradores durante tantos años hayan incumplido su deber de facilitar una información registral adecuada, pero más parece que ninguno de ellos ha considerado reales los efectos indicados por la DG. Solo un jurista avezado (como veremos) sería capaz de deducir la vía que se usó. En segundo lugar, cabe declarar la obra conforme a licencia y su ampliación sin licencia, pero prescrita, de manera sucesiva en dos escrituras. Por tanto, ambas obras accederían al Registro. De hecho, trataremos este caso después. La supuesta incompatibilidad señalada por la DG es falsa.

Realizando un esfuerzo interpretativo y buscando las diferencias apuntadas por la DG, solo se nos ocurren estas dos: una procedimental y la otra falsamente de publicidad:

a) Procedimental.- En las obras del art. 28.4, los Registradores "darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripcio*nes realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación".* Y en estos casos, *"Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin*

certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario".

En todo caso, si el interesado puede usar la vía del 28.1 o del 28.4, le dará exactamente igual usar una u otra por este motivo, porque si la obra se hizo conforme a la Licencia, aunque se declare conforme al art. 28.4 LS, las notificaciones al Ayuntamiento solo servirán para constatar que así se hizo.

Si se emplea la vía del art. 28.4 LS tampoco es infrecuente que la escritura se autorice con una certificación del Ayuntamiento de prescripción de acciones, en cuyo caso el Registrador ni siquiera está obligado a notificarle nada al Ayuntamiento. Y a veces se utiliza un certificado técnico o catastral complementado con uno municipal, en cuyo caso el Ayuntamiento ya conoce que se pretende declarar la obra.

b) Publicidad.- La información registral (aunque debería) no diferencia entre obras declaradas conforme al 28.1 o al 28.4. Sí es cierto que el jurista avezado, cuando vea que en la publicidad formal consta la nota de que se comunicó al Ayuntamiento sabrá la vía utilizada (art. 28.4). Pero no toda obra declarada por la vía del art. 28.4 LS se comunica al Ayuntamiento, sino que solo se comunica *"Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento"*, por lo que, de haber certificado municipal, no será posible discernir si se usó una u otra vía y tampoco se ve que existan tantas diferencias reales. Parecería que la preocupación de la DG en sus resoluciones es que surja una apariencia de obra declarada conforme a la legalidad en los casos en que dicha obra se declara por prescripción. Pero ese es un problema interno de llevanza del Registro.

   Naturalmente, respecto de las obras sin licencia, extralimitadas o fuera de ordenación o asimiladas a fuera de ordenación, se aplicarán en el futuro las consecuencias urbanísticas propias. También un inmueble declarado en su día conforme a licencia puede quedar en situación de fuera de ordenación con posterioridad a su construcción. Incluso no es imposible que la licencia al amparo de la que se declaró un inmueble acabe siendo declarada ilegal[273].

[273] ¿Una mala praxis en algunos Municipios?

En una conversación sostenida con una Registradora (a propósito de una calificación negativa por utilizar la vía del art. 28.4 LS para declarar la finalización de en una obra inicialmente declarada por la vía del 28.1, calificación que fue revocada al citar las Resoluciones que unánimemente respaldaban el instrumento notarial), nos daba su argumentación de su rechazo al 28.4. Según afirmaba, por lo visto, en su Municipio, todas las obras que resultan inscritas por antigüedad, aunque tuviesen licencia, al ser notificadas al Ayuntamiento, este siempre emite Resolución de obra con volumen disconforme. En consecuencia, quedan como edificaciones consolidadas pero ilegales. La consecuencia es que ya no cabrán nuevas licencias de obra sobre esas edificaciones.

Nótese que lo que nos está diciendo la Registradora es que, en ese Ayuntamiento, si la vía de acceso al Registro es la prescripción, ya no miran absolutamente nada y presuponen que la obra siempre es un caso de volumen disconforme. Todos sabemos que tal deducción municipal es un error jurídico de bulto y supone una dejación de funciones. El Ayuntamiento lo que debe informar es si la obra es o no conforme y esa conformidad

Como veremos (y no lo decimos nosotros, sino el registrador Oliva Izquierdo) *"la inscripción de una obra nueva no conlleva una presunción de la adecuación de la obra declarada e inscrita a la legalidad urbanística, de tal forma que esta última no se ve alterada por la inscripción, que no produce efecto material alguno sobre ella".*

1.4. UN INCISO SOBRE LA STS DE 17 DE ENERO DE 2024 RESPECTO DE OBRAS EN EDIFICIOS EN SITUACIÓN ASIMILADA A FUERA DE ORDENACIÓN

Dado que el origen de la doctrina de la DG sobre las diferencias entre una y otra vía se centra en la existencia de un caso de una obra asimilada a fuera de ordenación respecto de una obra legal, creemos que merece la pena atender a la jurisprudencia sobre estas situaciones. La problemática de obras sucesivas se contempla en la sentencia de sala tercera del Tribunal Supremo de 17 de enero de 2024 (rec. 3642/2022). Entendamos que pueden producirse tres situaciones:

a) La obra se realizó conforme a licencia y sigue ajustándose a planeamiento.
b) La obra se realizó conforme a licencia, pero después cambió el planeamiento y quedó en situación de fuera de ordenación.
c) La obra se extralimitó de la licencia o se hizo sin la misma desde el primer momento, pero al prescribir la acción urbanística deviene a la situación de asimilada a fuera de ordenación.

El Tribunal Supremo sienta doctrina.

Las obras ilegales respecto de las que han transcurrido las acciones urbanísticas que podrían determinar su demolición parten de una situación de ilegalidad. Por eso:

> *"En principio, dado el origen antijurídico de las obras realizadas, y a salvo de lo que prevea el legislador autonómico, competente por razón de la materia, la situación jurídica de asimilado a fuera de ordenación no puede implicar el otorgamiento al propietario de una edificación que se halla en esta situación, de las mismas facultades de las que dispone un propietario de una edificación, en situación legítima de fuera de edificación, conforme a los criterios previstos en el artículo 60.1 TRLS 1976".*

Por tanto, nunca debe confundirse (i) la situación de "fuera de ordenación" (ii) con la de "asimilado a fuera de ordenación". Aquella parte de una situación inicial de legalidad; esta, de ilegalidad. Las obras que cabría hacer en esta última situación no pueden ser menos, pero tampoco más de las que cabe hacer en las primeras. Si en edificios en situación de asimilados a fuera de ordenación se realizan obras que exceden de las permitidas, seguirán siendo ilegales. La cuestión debatida es si la realización de obras posteriores que exceden de las obras permitidas fuera de ordenación provoca la pérdida de la *"caducidad"* ganada por las obras iniciales. La doctrina casacional queda fijada:

---

urbanística es totalmente ajena a la vía de acceso al Registro. No es la vía de acceso al Registro la que determina la calificación urbanística (sin perjuicio de que se presupone que una obra conforme a licencia y por la vía del 28.1 LS es conforme, pero puede haber cambios posteriores).

"La realización de obras que exceden de la mera conservación, ornato, seguridad o salubridad sobre edificaciones en situación asimilada a fuera de ordenación, por haber caducado la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, no supone, de modo inexorable, la pérdida de la caducidad ganada".

Ciertamente, hemos dudado si introducir aquí o no esta explicación, pero nos permite entender que pueden existir:

a) Obras realizadas conforme a licencia y acordes con la ordenación actual.
b) Obras realizadas conforme a licencia, pero que por la modificación ulterior de la ordenación ya no son conformes a la ordenación actual.
c) Obras realizadas desde el principio sin licencia o sin respetarla y que se consideran asimiladas a las fuera de ordenación.

En los tres casos, es posible que se realicen ampliaciones de obra que se quieran declarar. Si conseguir la declaración notarial de dichas ampliaciones es o no un *"pequeño rédito"* es un juicio de valor que no puede realizarse en los estrechos límites del procedimiento registral o del recurso ante la DG. El notario, en virtud de la inmediatividad con el ciudadano, podrá explicarle la situación y será el ciudadano quien debidamente informado decida.

1.5. JUICIO CRÍTICO SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA ELECCIÓN: NO ES LA INFORMACIÓN REGISTRAL, SINO LA CÉDULA URBANÍSTICA EL PROCEDIMIENTO ADECUADO

Por tanto, diga lo que diga la DG sobre la vía elegida (28.1 o 28.4), fuera del aspecto procedimental de que en el segundo caso se realiza una comunicación al Ayuntamiento, tal elección de la vía probablemente no tiene la trascendencia que pretende. La clave no es la vía de declaración, es la situación urbanística.

Si la obra se realizó conforme a licencia, es irrelevante si se declara conforme a dicha licencia (28.1) o se declara por prescripción (28.4) porque en ambos casos la obra será perfectamente legal. Nada impide usar por comodidad el art. 28.4 para declarar obras que cumplen la licencia o dejar constancia de su fin de obra. Incluso podrá haberse declarado una obra en construcción por licencia (28.1) y declararse su finalización por prescripción (28.4).

Si la obra se realizó sin licencia o con extralimitación respecto de la misma, pero ha prescrito, las consecuencias derivan del urbanismo, no del Registro. Podremos encontrarnos ante una obra total o parcialmente fuera de ordenación o con volumen disconforme. Las consecuencias en las leyes suelen ser impedir las obras de reforma, ampliación o consolidación de lo ilegalmente construido, pero suelen admitirse las obras de seguridad[274].

Nada impide que exista una modificación del planeamiento. Dicha modificación puede provocar que edificios hasta esa fecha perfectamente legales, pasen a encontrarse en situación de fuera de ordenación, incluso justificar su expropiación.

La conclusión es evidente: la información registral sobre si la inscripción se practicó por la vía del art. 28.1 o 28.4 LS en el momento de ingreso en el Registro es escasamente

[274] Ver p.e. el *Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, art. 256*. Consultable en https://www.boe.es/buscar/act.php?id=DOGV-r-2021-90283#a2-68

relevante para quien tenga interés en la finca, pues deberá comprobar la situación urbanística de la finca en los organismos correspondientes. En definitiva, ni que la obra se haya declarado por el 28.1 presupone necesariamente que meses o años después se ajuste a la legalidad vigente ni que se haya declarado por el 28.4 presupone necesariamente que no se ajuste. La única fuente de información fiable es la urbanística.

La única vía adecuada sería que el notario solicitase la *"cédula o informe escrito expresivo de la situación urbanística"* recogida en el art. 27.4 del TR de la Ley del suelo:

> *"4. Con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas o parcelas, los notarios podrán solicitar de la Administración Pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas. Los notarios remitirán a la Administración competente, para su debido conocimiento, copia simple en papel o en soporte digital de las escrituras para las que hubieran solicitado y obtenido información urbanística, dentro de los diez días siguientes a su otorgamiento. Esta copia no devengará arancel".*

En resumen: (i) la información registral no puede establecer una relación unívoca entre la vía de acceso al Registro (28.1 o 28.4) y la situación urbanística de las fincas porque por la vía del 28.4 se pueden declarar por comodidad fincas adecuadas a la legislación urbanística en el momento del otorgamiento del título y de su inscripción y, (ii) aunque no fuera así, la información registral tampoco puede informar de la situación urbanística actualizada de la finca que solo puede reclamarse de la Administración pública competente vía notarial.

Reconocemos que no es frecuente que se solicite tal información, pero ello suele obedecer o bien a que se dispone previamente de la misma (proceso de *due dilligence*) o bien a la demora municipal en responder a la solicitud de información.

Por todo ello, resultan vanos los esfuerzos de alguna doctrinal registral[275] en destacar que los edificios que se inscriben en el Registro por la vía del art. 28.4 LS pueden padecer consecuencias desfavorables porque esas consecuencias nunca dependerán de la vía de acceso al Registro, sino de la situación urbanística del inmueble ya que no hay relación unívoca entre la vía de acceso y la situación urbanística. Así, se dice que el 28.4 LS no supone verificación de la obra ni de su uso, pero se olvida que la inscripción se comunica al Ayuntamiento quien debería indicar la situación y asumir la indemnización si no lo hace, omitiéndose también que una Licencia y con ella una obra declarada por la vía del art. 28.1 LS puede ser ilegal y que la inscripción en el Registro de la Propiedad nada añade a la situación urbanística de la finca (como vimos que reconoce Oliva); se dice que hasta que no se obtenga la legalización expresa o la declaración de asimilado a fuera de ordenación, no habrá acceso a servicios ni suministros básicos, pero se olvida que así será cuando la obra declarada se encuentre en esa situación urbanística, no por la vía utilizada, pues nada impide declarar una obra que se realizó en su día con licencia por la vía del 28.4 LS, además que el Ayuntamiento será notificado y responderá si no avisa de la situación urbanística (en su caso); se dice que esa

[275] Delgado Ramos, J. (2023, 29 de marzo). *La opción entre inscribir una edificación como "legal" o como "prescrita (art 28.4 TRLS) tiene importantes consecuencias. La DG, que fomenta la vía del 28.4, lo advierte, pero omite detallarlas*. Registpro.es. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://registpro.es/j-delgado-la-opcion-entre-inscribir-una-edificacion-como-legal-o-como-prescrita-art-28-4-trls-tiene-importantes-consecuencias/#comentario-cuales-son-esas-consecuencias-juridicas-negativas-de-inscribir-por-la-via-del-art-284-trls

situación de asimilado a fuera de ordenación provoca consecuencias, pero, de nuevo, no derivan de la vía de declaración, sino de la situación urbanística real de la finca; y se sigue con su valoración a efectos de expropiación, olvidando que esta no depende de la vía de declaración al registro.

En definitiva, no existiendo relación unívoca entre obras con licencia y obras asimiladas a fuera de ordenación con los apartados 1 y 4 del art. 28 LS, las consecuencias de esas situaciones jurídicas no dependen de la vía de declaración en la escritura y acceso al Registro, sino de la verdadera situación jurídica. La sensatez debería conducir a comprobar la situación urbanística actual en el Ayuntamiento, en el Departamento de Urbanismo; nunca en el Registro que no necesariamente la reflejará y menos de forma actualizada,

1.6. LA ELECCIÓN EN LA ESCRITURA DE LA VÍA ELEGIDA VINCULA Y OBLIGA AL REGISTRADOR

En cualquier caso, de lo que no cabe duda es que el compareciente, debidamente informado, formula ante notario su elección por la vía aplicable y con ello, en virtud del principio de rogación, limita al Registrador que queda vinculado por esa opción y no puede pedir para inscribir por la vía del 28.4 los documentos del 28.1.

Como veíamos al analizar la naturaleza jurídica, es la primera elección del otorgante en la configuración del negocio jurídico.

Afirmación que nos lleva a analizar la relevancia de efectuar una manifestación errónea en esa calificación notarial inicial.

1.7. EL ERROR EN LA CALIFICACIÓN NOTARIAL

Pese a reconocer la importancia y alcance de tal calificación notarial, incluso en supuestos en que pudiera parecer no del todo acertada, el error de calificación no impediría que el documento surta los efectos que le son propios.

En este sentido, en el supuesto de la Resolución de la DGRN de 6 de febrero de 2017 respecto de una finca que se había inmatriculado con un edificio, se procedió a otorgar nueva escritura de 'subsanación de la inmatriculación' para declarar la existencia de un edificio distinto, admitiéndose la inscripción como declaración de obra y sin que el hecho de que la obra anterior constase por inmatriculación impidiese la modificación.

Es decir, si se cumplen los requisitos para inscribir las obras conforme al art. 28, la denominación utilizada no impedirá la inscripción, aunque evidentemente se tratará de un defecto de técnica notarial que desluce la labor del notario. En el caso reseñado la escritura se calificó como “rectificación o subsanación”, cuando en realidad suponía una “ampliación de una planta”. La escritura cumplía los requisitos del art. 28.4 LS y, por tanto, resultó inscribible.

La cuestión enlaza sobre los requisitos de la inmatriculación, pero es materia que ya hemos apuntado y que trataremos en lugar oportuno.

2. LA CALIFICACIÓN NOTARIAL NO SE CIÑE SOLO A LA VÍA Y PUEDE EXIGIR UNA CLASIFICACIÓN MÁS PRECISA

Las escrituras tradicionalmente limitan la "calificación" a la mera indicación que la escritura es una "declaración de obra nueva".

Ya hemos visto que es conveniente detallar la vía utilizada (el 28.1 o 4). Pero dentro de la primera vía es necesario aclarar si la obra está terminada o en construcción. En efecto,

a) Cuando la obra se declara por la vía del art. 28.4 solo cabe referirse a una obra terminada.
b) Cuando se declara por la vía del art. 28.1, el notario debe afinar más su calificación y aclarar si se trata de una obra terminada o en construcción, porque de ello dependerá los documentos que deba solicitar.

> Una de las diferencias entre las obras terminadas y las en construcción (excepto en Andalucía) es que las primeras (sea por la vía del art. 28.1 o del 28.4) exigen georreferenciación; mientras que las segundas, las obras en construcción (solo posibles por la vía del 28.1), no exigen necesariamente la georreferenciación. No obstante, sí es posible optar potestativamente por georreferenciar.

Tras la calificación de la vía a seguir y del estado constructivo, es necesario detallar más. Podríamos crear una clasificación de los tipos de obra que se declaran y ubicando el supuesto en la clasificación conocer los requisitos necesarios para otorgar la escritura. Podría servir una aproximación como la siguiente:

a) Por la vía y estado constructivo
    I. Declaración de obra de edificio en construcción (28.1)
    II. Declaración de obra de edificio terminado (28.1)
    III. Declaración de obra de edificio terminado (28.4) [nunca en construcción]
    IV. Declaración de finalización de obra de edificio previamente declarado en construcción, constatando la finalización por la misma vía del art. 28.1.
    V. Declaración de finalización de obra de edificio previamente declarado en construcción, pero constatando la finalización por la vía del art. 28.4.
b) Distinguiendo entre el tipo de modificación
    I. Mera rehabilitación
    II. Ampliación de obra
        i. Ampliación en sentido vertical
        ii. Ampliación en sentido horizontal
c) Finalización de obra
    I. Total del edificio
    II. Parcial de alguna fase del edificio o de algunos elementos privativos.
d) Cambio de uso
    I. De todo el edificio
    II. De parte del edificio
        i. De local a vivienda
        ii. De vivienda a local
        iii. Con destino a alojamiento turístico

e) Modificaciones de elementos del edificio que presuponen alguna obra en sentido genérico, con régimen urbanístico distinto
    I. Agregación o agrupación
    II. Segregación o división
    III. Desvinculación o vinculación
    IV. Desafectación de elemento común
f) Por tipología de edificios residenciales o no.
g) Por el destino (p.e. autopromotor).
h) Etc.

Cada tipología de la clasificación conduce a requisitos diferentes en dos ámbitos: el ámbito civil y el urbanístico. Esta circunstancia determinará una distinta lista de documentos previos o antecedentes necesarios que el notario deberá exigir para la declaración de obra.

Con esta introducción disponemos de una primera aproximación, de manera que (después de estudiar la comparecencia, identificación, intervención, juicio de aptitud para el ejercicio de capacidad y legitimación para actuar en nombre propio o de otro) podamos analizar los antecedentes, previos o documentos a solicitar.

3. ¿POR QUÉ NOS CEÑIMOS A LAS ESCRITURAS? EL ELEMENTO FORMAL

Decíamos en la introducción a este Capítulo que enlazaríamos la calificación con el motivo por el que solo calificaremos las “escrituras” (y no las actas y sin entrar en documentos judiciales o administrativos). En rigor, este apartado podría ubicarse de manera independiente e identificarse con el "elemento formal".

Sin embargo, por un lado, dado el objeto de este estudio nos ceñimos a los títulos notariales donde cabe formalizar una declaración de obra nueva (excluimos los casos de documentos judiciales y administrativos, de los que nos limitamos a decir que deberán cumplir los mismos requisitos que las escrituras de declaración de obra nueva); por otro lado, intentamos explicar en este apartado el motivo de que solo clasifiquemos y califiquemos escrituras y no otro tipo de documentos notariales.

La naturaleza jurídica del objeto del documento notarial debe determinar el título formal adecuado. Según sea el título formal adecuado tendrá, por la normativa notarial, determinados requisitos.

Los problemas que vamos a tratar son:

1º Las diferencias entre escrituras y actas.

2º La evolución histórica: solo acta; escritura y acta de fin de obra; solo escritura, admitiéndose su autorización notarial por videoconferencia.

3º El rechazo de las instancias con firmas legitimadas y del convenio regulador; la exigencia de la escritura con independencia de su título; la yuxtaposición del procedimiento del art. 201.1 LH y la obra nueva.

4º El rechazo de las obras nuevas "emboscadas" en la inmatriculación.

5º El rechazo del art. 199 LH.

Sabemos que nuestra posición puede discrepar de otras, pero creemos que las posiciones más laxas no aprecian las consecuencias de la declaración de obra en su conjunto y las responsabilidades que conllevan.

3.1. LAS DIFERENCIAS ENTRE ESCRITURAS Y ACTAS

Ley del Notariado.- La principal clasificación de los instrumentos públicos notariales distingue entre escrituras y actas. Dejamos al margen las pólizas y los expedientes (así como testimonios o legitimaciones) que no afectan a la materia. La diferencia entre escritura y acta la encontramos en el art. 17 de la LN.

Escrituras	Actas
Las escrituras públicas tienen como contenido propio las declaraciones de voluntad, los actos jurídicos que impliquen prestación de consentimiento, los contratos y los negocios jurídicos de todas clases.	Las actas notariales tienen como contenido la constatación de hechos o la percepción que de los mismos tenga el Notario, siempre que por su índole no puedan calificarse de actos y contratos, así como sus juicios o calificaciones.

Por tanto, las declaraciones de voluntad o los actos jurídicos que impliquen prestación de consentimiento, así como los negocios jurídicos, exigen escritura. Calificada la declaración de obra sea como acto jurídico, sea como negocio jurídico unilateral de fijación del objeto del derecho, no puede constar sino en escritura; nunca en acta.

El acta solo es idónea para la constatación de hechos o la percepción de los mismos por el Notario y nunca se aplica en actos y contratos.

Reglamento Notarial.- La diferencia de objeto entre escrituras y actas conlleva consecuencias jurídicas. El art. 144 RN reproduce, en lo que nos interesa, el contenido del art. 17 LN.

Dando por sentado que se conocen los requisitos de la escritura pública, podemos recordar que el art. 198 RN[276] destaca aquellos aspectos que no se predican del acta: las

[276] *"Artículo 198. 1. Los notarios, previa instancia de parte en todo caso, extenderán y autorizarán actas en que se consignen los hechos y circunstancias que presencien o les consten, y que por su naturaleza no sean materia de contrato.*
Serán aplicables a las actas notariales los preceptos de la sección segunda, relativos a las escrituras matrices, con las modificaciones siguientes:
1.º En la comparecencia no se necesitará afirmar la capacidad de los requirentes, ni se precisará otro requisito para requerir al notario al efecto, que el interés legítimo de la parte requirente y la licitud de la actuación notarial, salvo que por tratarse del ejercicio de un derecho el notario deba hacer constar de modo expreso la capacidad y legitimación del requirente.
2.º No exigen tampoco la dación de fe de conocimiento, con las excepciones previstas en el párrafo anterior, y salvo el caso de que la identidad de las personas fuere requisito indispensable en consideración a su contenido.
3.º No requieren unidad de acto ni de contexto, pudiendo ser extendidas en el momento del acto o posteriormente. En este caso se distinguirá cada parte del acta como diligencia diferente, con expresión de la hora y sitio, y con cláusula de suscripción especial y separada.
4.º Las diligencias, salvo que, habiendo medios para ello, la persona con quien se entiendan pida que se redacten en el lugar, las podrá extender el notario en su estudio con referencia a las notas tomadas sobre el terreno, haciéndolo constar así, y podrá aquella persona comparecer en la Notaría para enterarse del contenido de la diligencia. Cuando se extienda la diligencia en el lugar donde se practique, invitará el notario a que la suscriban los que en ella tengan interés, así como a cualquier otra persona que esté presente en el acto.
5.º Las manifestaciones contenidas en una notificación o requerimiento y en su contestación tendrán el valor que proceda conforme a la legislación civil o procesal, pero el acta que las recoja no adquirirá en ningún caso la naturaleza ni los efectos de la escritura pública. No será necesario que el notario dé fe de conocimiento de las personas con quienes entienda la diligencia ni de su identificación, salvo en los casos en que la naturaleza del acta exija la identificación del notificado o requerido.
6.º En todo caso y cualquiera que sea el tipo de acta, el notario deberá comprobar que el contenido de la misma y de los documentos a que haga referencia, con independencia del soporte utilizado, no es contrario a la ley o al orden público.
7.º Las manifestaciones verbales percibidas por el notario durante la realización de un acta sólo podrán ser recogidas en esta previa advertencia por el Notario al autor de la existencia y finalidad del acta, del carácter potestativo de la manifestación y de la posibilidad de diferirla a la comparecencia en la notaría en los dos días hábiles siguientes a la entrega de la cédula o copia del acta que las insta. El requerimiento para levantar el acta no podrá referirse en ningún caso a conversaciones telefónicas, ni comprender la realización de preguntas por parte del notario.
Cuando el acta deba ser realizada en el interior de un establecimiento el notario deberá advertir a la persona responsable, o que juzgue más idónea, de su condición y del objeto del acta y no consignará hecho alguno sino los que compruebe una vez autorizada su actuación. Si le fuere negada se limitará a hacerlo constar así.

actas ni siquiera precisarían afirmar la “capacidad” (hoy entendida como aptitud para el ejercicio de su capacidad) del requirente; tampoco exigen la legitimación acreditada; ni siquiera sería imprescindible el juicio de identidad del requirente por el notario (por extraño que parezca es así según el RN, aunque en la práctica no se atienda a esta posibilidad); están pensadas para situaciones en que no se da unidad de acto ni de contexto y permiten una redacción de diligencias unilateral por el notario, diligencias donde se contiene su actuación conforme al requerimiento; pero, sobre todo, nunca adquieren la naturaleza ni efectos de la escritura porque *“Las manifestaciones contenidas en una notificación o requerimiento y en su contestación tendrán el valor que proceda conforme a la legislación civil o procesal, pero el acta que las recoja no adquirirá en ningún caso la naturaleza ni los efectos de la escritura pública”*.

Las características de las actas difícilmente se pueden aplicar a las declaraciones de obra y la exigencia de manifestaciones de toda índole sobre la coincidencia de la finca real con la parcela catastral y la finca registral; la determinación de su cabida y linderos y georreferencias de la porción de suelo ocupada por la edificación e, indirectamente, de la finca; la fijación del objeto del derecho; la decisión sobre utilizar la vía del art. 28.1 o 28.4 LS; la opción por declarar todas las obras existentes o solo las que interesen; las declaraciones medioambientales; la decisión sobre si es un tipo de obra (rehabilitación, p.e.) u otro; el destino de la obra a vivienda de autopromotor; la determinación del valor a declarar; el impacto fiscal; la aseveración de esas circunstancias físicas y fiscales en el final de obra, etc.

No hace falta pensar demasiado para afirmar que el acta no es idónea para contener una declaración de voluntad o un acto o negocio jurídico.

¿Por qué, entonces, esta confusión con el acta? ¿Por qué se sigue hablando de "acta de final de obra"? Intentamos explicarlo.

3.2. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA: SOLO ACTA; ESCRITURA Y ACTA DE FIN DE OBRA; SOLO ESCRITURA (INCLUSO CON AVID)

La evolución histórica que analizamos en su momento nos permite entender que históricamente han existido dos fases y que, aunque parte de la doctrina no lo detecta, en realidad estamos en la tercera fase (como mínimo desde 2015).

En una primera fase, vimos que la DG incluso consideraba innecesaria la constancia de las obras en el Registro. La consideraba inadecuada. Nos remitimos a lo expuesto. Inicialmente aparecían solo descripciones en los títulos referentes al inmueble. Después, la creación notarial del Derecho dio lugar a la constancia de las obras en los documentos públicos autónomos y a su acceso al Registro. Siendo concebida la existencia de edificios en aquella época como un puro "hecho" y sin controles notariales de la legalidad urbanística, no es extraño que se admitiera el acta.

8.º Las actas notariales se firmarán por los requirentes y se signarán y rubricarán por el notario, salvo que alguno de aquéllos no pudiere o no supiere firmar, en cuyo caso se hará constar así. Quedarán a salvo aquellos supuestos de urgencia libremente apreciados por el notario.
9.º Los notarios se abstendrán de dar fe de incidencias ocurridas en actos públicos sin ponerlo en conocimiento de la persona que los presida, pero ésta no podrá oponerse a que aquellos, después de cumplido este requisito, ejerzan las funciones propias de su ministerio; si ésta se opusiere, se limitará a hacerlo constar así. …".

En una segunda fase, nadie duda de que la declaración de obra (en construcción o terminada) debe constar en escritura. Sin embargo, considerando que la mera constatación de la finalización de la obra sería un hecho, como tal, se entendía que sí cabría consignar el final de obra en un acta. Prueba de esta concepción (errónea a nuestro juicio) es que el RD 1093/1997, sin técnica notarial[277], dijese, en el art. 47, que: *"Cuando la obra se hubiere declarado e inscrito en construcción, se aplicarán las siguientes reglas: 1. Su finalización deberá hacerse constar por nota al margen de la inscripción. Dicha nota se practicará en virtud de acta notarial".* Precisamente porque se consideraba un dato de mero hecho, se ampliaba el abanico de los posibles "requirentes" al decir: *"2. Será inscribible el acta a que se refiere el párrafo anterior cuando hubiese sido requerido su otorgamiento por el titular registral o por las siguientes personas: a) Aquella que hubiere declarado la obra nueva en construcción, aun cuando hubiese trasmitido el dominio en todo o en parte. b) Si la finca perteneciese a varios titulares en pro indiviso, los que reúnan la mayoría necesaria para realizar actos de administración. c) El presidente de la junta de propietarios, si el edificio se hubiese constituido en régimen de propiedad horizontal. d) Cualquiera de los cónyuges, si el inmueble estuviese atribuido a su sociedad conyugal".* Es decir, se admitía[278] incluso que quien "requiera" ese fin de obra sea alguien que ya no es propietario de la finca. Es la clásica norma "facilitadora" de la inscripción.

En Cataluña la cuestión no ofrece ninguna duda desde 2006. El art. 553-9 CCC dice que *"En la misma escritura de constitución* (se refiere a la constitución del régimen de propiedad horizontal) *o en otra previa, es preciso que se declare la obra nueva de acuerdo con lo establecido por la legislación hipotecaria y las demás normas que sean de aplicación"*. La obra se declara en escritura sin distinción alguna.

En una tercera fase, desde la Ley de 2015, creemos que debe afirmarse sin ninguna duda que tanto la declaración de obra, como la de su terminación, deben necesariamente constar en escritura pública. Nótese que el art. 28 de la LS habla de escrituras y en ningún momento menciona el acta que aparecía en el RD 1093/1997. El art. 28 dice: *"1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción … Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada … 2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva. … 3. En aquellos casos en los que la descripción de la obra terminada no coincida con la que conste en el Registro de la Propiedad, por haberse producido modificaciones en el proyecto, la constancia registral de la terminación de la obra se producirá mediante un asiento de inscripción, cuya extensión quedará sujeta a lo previsto en el apartado 1 en relación con los requisitos para la inscripción de las obras nuevas terminadas. … 4. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, … la constancia registral de la terminación de la obra se regirá por el siguiente procedimiento: a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva …"*. Escrituras de obra en construcción o terminada. Ni rastro de acta alguna. Como es lógico, al incluir los supuestos de modificación entre los que exigen una inscripción separada y no una mera nota marginal, es evidente que si se rectifica un asiento que exigió escritura

[277] O, mejor, con pésima técnica, porque utiliza la expresión "hubiese sido requerido su otorgamiento" y no se requiere el otorgamiento (que es el consentimiento de los particulares), sino la autorización notarial del acta. No se "otorgan" actas.

[278] Y, según la DG, el precepto seguiría vigente.

pública (la obra declarada en construcción), su subsanación o modificación exigirá el mismo consentimiento informado y el mismo vehículo formal, la escritura[279]. Podría dejarse la duda sobre si cuando solo se pretende la constancia del fin de obra, en la medida en que no se modifique la obra declarada en construcción, seguiría bastando el acta, pero veremos de inmediato que no es así.

Acotado el problema formal a la teórica acta de fin de obra del RD 1093/1997 nos queda, por tanto, desmontar que sea admisible el acta en tal supuesto. Como ya sabemos, la declaración de finalización de una obra que previamente se declaró en construcción por la vía del art. 28.1 LS puede realizarse por esa misma vía o por la vía del 28.4 LS (si ha transcurrido el plazo de prescripción de las acciones que pudieran determinar la demolición). Supuesto que puedan seguirse ambas vías, la elección de una u otra con sus distintos efectos, según la DG, exige la exteriorización de la voluntad del otorgante mediante su declaración. Tal declaración no es un hecho, sino un acto o, incluso, un negocio jurídico. Declaración que no es baladí pues es el otorgante quien, debidamente informado, debe elegir y con ello condiciona el ámbito de exigencia de requisitos y calificación de notario y registrador. Recordemos que *"Es el otorgante suficientemente informado quien debe valorar adecuadamente las ventajas e inconvenientes de optar por la vía prevista en el número 1 o por la del número 4 de dicho precepto y tomar una decisión para la que no debería atender simplemente a la aparente ventaja o facilidad que ofrece al artículo 28.4 en cuanto a la reducción de requisitos documentales exigibles en comparación con los del artículo 28.1, sino considerar también otras consecuencias jurídicas que ello supone"* (así, en la Resolución de la DGSJFP de 29 de noviembre de 2023[280]). Tal decisión o elección exige su constancia en el vehículo formal adecuado que no puede ser otro que la escritura pública.

Supuesto que opte por la declaración de final de obra vía el art. 28.1 LS, ¿qué contenido debe tener el final de obra de una obra declarada en construcción (28.1 LS)?

- El certificado de final de obra.

- La georreferenciación de la obra declarada y, en su caso, del suelo (según doctrina de la DG, al menos cuando la obra ocupe todo el suelo o se ubique en uno de sus lindes). Como hemos visto *"Y como han declarado las Resoluciones de 4 de noviembre de 2021 y 2 de noviembre de 2023, entre otras, las coordenadas de los límites de una finca registral no constituyen un simple dato de hecho, sino que son un pronunciamiento jurídico formal y solemne que, tras los procedimientos, trámites, garantías y alegaciones y calificación registral que procedan, proclama y define con plenos efectos jurídicos, y bajo la salvaguardia de los tribunales, cuál es la delimitación del objeto jurídico sobre el que recae el derecho de propiedad inscrito"*, así la Resolución de la DGSJFP de 18 de enero de 2024. Por tanto, difícilmente podrá hoy formalizar ese pronunciamiento jurídico formal y solemne quien no es dueño. En todo caso, si no es un simple dato de hecho, sino una definición jurídica de delimitación del objeto jurídico es impensable que quien delimite el objeto jurídico no sea el titular del derecho y que pueda utilizarse como vehículo el acta. La definición del objeto jurídico del derecho de propiedad con plenos efectos solo puede formalizarse mediante la escritura pública.

---

[279] Oliva lo considera "prudente" en Oliva Izquierdo, A. M. (2022). *Las declaraciones de obra nueva y el registro de la propiedad: Legislación estatal y autonómica desde una perspectiva de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública*. Basconfer, p. 94.

[280] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-26561

Desde otra óptica, Antonio Jiménez Clar afirma que *"Delimitar físicamente una propiedad es cerrarla y, como tal, constituye un acto de riguroso dominio, con los especiales requisitos de capacidad y legitimación que ello conlleva. De ahí la necesidad del consentimiento auténtico e informado de los titulares del inmueble, ... A lo anterior hay que añadir que la utilización de la cartografía catastral como base gráfica requiere la descarga de datos protegidos, cuyo uso demanda a su vez el consentimiento de los propietarios de esos datos".* En suma, prestación de consentimiento y requisitos de escritura, nunca un acta donde no necesariamente se exigen.

Y en el mismo sentido, por considerarlo acto de riguroso dominio, Oliva[281].

- El seguro decenal, en su caso, o la declaración de destino a vivienda habitual por el autopromotor. Dicha declaración del destino previsto es una declaración de voluntad a futuro. Es impensable que esta manifestación no sea una declaración de voluntad y un compromiso.

- Libro del edificio. Normalmente el libro del edificio debe presentarse con firma electrónica del promotor del edificio autenticada (*"deberá presentarse al Registro de la Propiedad, en soporte informático, en formato PDF y autenticado por el promotor con su firma electrónica o por otro medio fehaciente"*, vide resolución conjunta de 2015).

- Licencia de Primera ocupación o declaración responsable.

- Certificado de eficiencia energética.

- Declaración medioambiental. De nuevo es una declaración del otorgante. Es tema muy discutido su carácter (una posible declaración de ciencia) que se estudia en lugar oportuno. Y, de nuevo, la ley exige esa declaración del propietario.

- Declaración fiscal. La conclusión de la obra permite revisar la base imponible del ICIO y, por tanto, del AJD, de manera que la manifestación de que el coste en su día declarado coincide con el coste final, por sus implicaciones fiscales, solo se le puede aceptar al propietario como declaración propia.

- Si en la Licencia constaban condiciones, la asunción de las mismas es sin duda un acto o negocio jurídico que solo cabe plasmar en escritura.

Incluso si el final de obra o la obra se declara por la vía del art. 28.4 LS las observaciones sobre la georreferenciación, el seguro decenal, la declaración medioambiental o la fiscal, se aplican igualmente.

En definitiva, no cabe hoy encajar el final de obra en una mera acta y solo cabe su encaje formal adecuado en una escritura.

Como argumentos adicionales nos remitimos a los que hemos visto al analizar la naturaleza jurídica y negar que el fin de obra sea hoy un puro hecho.

La declaración de obra y de su finalización exige un consentimiento informado que solo puede conseguirse mediante la escritura, lo que nos lleva al apartado siguiente.

3.2.1. EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN

Nos interesa detenernos un momento en la normativa aplicable. Partimos de los artículos 208 LH y 308 del RH, frente al texto del art. 202 LH actual. La sensación es que la

[281] Oliva no se cuestiona, porque su exposición es descriptiva de la doctrina de la DG, si es correcto que el final de obra conste en acta, pese a que da los argumentos para que no lo sea.

normativa actual "olvida" que la mayoría de obras se declaran no por descripción en los títulos referentes al inmueble, sino mediante titulación *ad hoc*. Habiendo sido una creación notarial del Derecho tanto su constancia en los títulos referentes al inmueble, como mediante un título específico (recordemos que la resolución de la Dirección General de 20 de mayo de 1895 la consideraba un *"capricho del titular"*), no es extrañar esta miopía de la legislación adjetiva.

Art. 208 LH en el texto original	Art. 202 LH actual
Artículo 208. Las nuevas plantaciones, así como la construcción de edificios o mejoras de una finca urbana, podrán inscribirse en el Registro por su descripción en los títulos referentes al inmueble. También podrán inscribirse mediante escritura pública, en la que el contratista de la obra manifieste estar reintegrado de su importe por el propietario, o en la que éste describa la edificación, acompañando certificado del Arquitecto Director de la obra o del Arquitecto municipal.	**Artículo 202.** Las nuevas plantaciones y la construcción de edificaciones o asentamiento de instalaciones, tanto fijas como removibles, de cualquier tipo, podrán inscribirse en el Registro por su descripción en los títulos referentes al inmueble, otorgados de acuerdo con la normativa aplicable para cada tipo de acto, en los que se describa la plantación, edificación, mejora o instalación. En todo caso, habrán de cumplirse todos los requisitos que hayan de ser objeto de calificación registral, según la legislación sectorial aplicable en cada caso
Medios de inscripción 1. Descripción en títulos referentes al inmueble 2. Escritura pública en que el contratista de la obra manifiesta que le han pagado o describe la edificación con certificado técnico	**Medios de inscripción** 1. Descripción en títulos referentes al inmueble … en que se describa la edificación

Si vamos al art. 308 RH, la cuestión parece más clara.

Artículo 308.	**Medios de inscripción**
Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 208 de la Ley, la inscripción de las nuevas plantaciones así como la construcción de edificios o mejoras de las fincas urbanas, podrá efectuarse: Primero. Mediante su descripción en los títulos referentes al inmueble por los que se declare, reconozca, transfiera, modifique o grave el dominio y demás derechos reales o se haga constar solamente la plantación, edificación o mejora. Segundo. Mediante escritura pública descriptiva de la obra nueva, en la que el contratista manifieste que ha sido reintegrado del importe de la misma o a la que se acompañe certificado de Arquitecto director de la obra o del Arquitecto municipal, acreditativo de que la construcción está comenzada o concluida.	1. Mediante su descripción en los títulos referentes al inmueble por los que se declare, reconozca, transfiera, modifique o grave el dominio y demás derechos reales 2. … (mediante su descripción en los títulos en los que) se haga constar solamente la plantación, edificación o mejora. 3. Mediante escritura pública descriptiva de la obra nueva, en la que el contratista manifieste que ha cobrado o a la que se acompañe certificado técnico.

No hace falta indicar que el medio habitual es el segundo de los indicados en el art. 308 LH: la escritura de declaración de obra nueva; y más con el cúmulo de requisitos que hoy deben cumplirse.

3.2.2. ADMISIÓN DE LA VIDEOCONFERENCIA

Desde el 9 de noviembre de 2023, fecha de entrada en vigor del art. 17 ter LN, añadido por el art. 34.4 de la Ley 11/2023, de 8 de mayo (vid DF 18.5), *"Se podrá realizar el otorgamiento y autorización a través de videoconferencia como cauce para el ejercicio de la función pública notarial, en los siguientes actos o negocios jurídicos … i) Las declaraciones de obra nueva sin extinción de condominio, ni adjudicación de propiedad, y la división de la propiedad horizontal"*. Si bien este sistema de autorización por videoconferencia notarial se está revelando muy útil, especialmente en materia societaria o de pólizas o poderes, quizá cale menos en la materia que nos ocupa de las declaraciones de obra nueva. El sistema informático distingue entre la matriz propiamente dicha y los documentos unidos y todos se firman electrónicamente. La complejidad puramente técnica que generan los formatos puede desincentivar el uso de la figura para la obra nueva dada la acumulación de documentación unida[282].

3.3. EL RECHAZO DE LAS INSTANCIAS CON FIRMAS LEGITIMADAS Y DEL CONVENIO REGULADOR; LA EXIGENCIA DE LA ESCRITURA CON INDEPENDENCIA DE SU TÍTULO; LA YUXTAPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO DEL ART. 201.1 LH Y LA OBRA NUEVA

La obra debe declararse mediante escritura pública. Ni sirven las meras instancias con firmas legitimadas ni documentos judiciales como el convenio regulador. Se exige la escritura, con independencia de su "denominación" y ello exige explicar el porqué a veces la obra consta en un procedimiento del art. 201.1 LH.

3.3.1. LA EXIGENCIA DE TITULACIÓN PÚBLICA, ENTRE OTROS FINES, PARA EL ACCESO AL REGISTRO

Un documento privado, es obvio que, aunque en ocasiones deba recordarse, no es un documento público. Ni siquiera lo es cuando sus firmas se legitiman. Sigue siendo un documento privado con firmas legitimadas.

Con independencia de los argumentos de técnica notarial, desde la óptica registral rige el principio de titulación auténtica. En la parte que nos interesa dispone el art. 3 LH que *"Para que puedan ser inscritos los títulos expresados en el artículo anterior, deberán estar consignados en escritura pública, ejecutoria, o documento auténtico expedido por autoridad judicial o por el Gobierno o sus agentes, en la forma que prescriban los reglamentos".* Insiste el art. 33 RH: *" Se entenderá por título, para los efectos de la inscripción, el documento o documentos públicos en que funde inmediatamente su derecho la persona a cuyo favor haya de practicarse aquélla y que hagan fe, en cuanto al contenido que sea objeto de la inscripción, por sí solos o con otros complementarios, o mediante formalidades cuyo cumplimiento se acredite".*

En aplicación de este principio de titulación auténtica, en términos generales, la Resolución de la DGSJFP de 12 de junio de 2024 dice (FD 4): *"En cuanto a la inscripción del documento privado, el artículo 3 de la Ley Hipotecaria establece de forma clara el*

[282] Actualmente los documentos a unir deben constar en formato docx; eso obliga a una conversión de los recibidos (muchas veces pdf o certificados electrónicos); convertidos, el propio programa los reconvierte de nuevo a pdf y se firman. Se consume tiempo y se complica la autorización. Cuestiones menores, puramente técnicas y no jurídicas que esperemos que se resuelvan en breve tiempo.

principio fundamental hipotecario de que solo pueden ser inscritos, salvo algunas excepciones previstas en la ley, los actos «consignados en escritura pública, ejecutoria o documento autentico expedido por Autoridad judicial o por el Gobierno o sus Agentes, en la forma que prescriban los reglamentos». Por tanto, para la inscripción en los libros del Registro, debe elevarse a escritura pública dicho contrato privado de compraventa". Es más, el documento privado no es que no se inscriba, es que no causa asiento de presentación: *"Por último, la nota deniega la práctica del asiento de presentación, por lo que a la vista del contenido –en cuanto al documento judicial– y forma –en cuanto al documento privado– de la documentación presentada, no cabe más que confirmar dicha negativa".*

3.3.2. EL RECHAZO DE LA INSTANCIA PRIVADA

Explicadas las razones por las que debe exigirse documento público, en concreto, escritura, queda claro con mayor razón que en ningún caso cabe la mera instancia privada. La DG (aunque cometa el error de seguir refiriéndose al acta notarial para el final de obra) rechaza tajantemente la instancia privada en la Resolución de 16 de febrero de 2022[283] cuando afirma que la instancia privada no es título hábil para inscribir una declaración de obra nueva sea en construcción o terminada vía el 28.1 o el 28.4 LS[284] (*a fortiori* la declaración de obra terminada): *"El defecto señalado se fundamenta en el principio de titulación pública que se recoge en el artículo 3 de la Ley Hipotecaria, según el cual solo pueden practicarse asientos registrales en virtud de documento público, … En el presente caso, se trata de una obra nueva en construcción pretendiéndose la constatación registral de su terminación. A estos efectos, el titular registral presenta una instancia privada …, a tenor de lo dispuesto en el artículo 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, … la inscripción de las declaraciones de obra nueva en construcción, terminadas o por antigüedad exigen, según proceda, escritura pública o acta notarial, …. En consecuencia, no puede más que confirmarse el defecto señalado por el registrador".*

Es cierto que esta Resolución la DG (en que rechaza la instancia incluso para la constancia del mero final de obra) se incurre en el defecto de técnica de no darse cuenta de que tampoco es correcta el acta, siendo necesaria, incluso para el fin de obra, la escritura. (La errata está aquí: *"… la inscripción de las declaraciones de obra nueva en construcción, terminadas o por antigüedad exigen, según proceda, escritura pública o acta notarial, debiendo aportarse al Registro de la Propiedad la correspondiente copia autorizada"*). La DG no entra en el detalle de que el acta tampoco sería el vehículo adecuado.

---

[283] Vid. Disposición 3442, BOE núm. 54 (2022, 4 de marzo). Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3442

[284] *"El defecto señalado se fundamenta en el principio de titulación pública que se recoge en el artículo 3 de la Ley Hipotecaria, según el cual solo pueden practicarse asientos registrales en virtud de documento público, salvo las excepciones expresamente establecidas. En el presente caso, se trata de una obra nueva en construcción pretendiéndose la constatación registral de su terminación. A estos efectos, el titular registral presenta una instancia privada sin firma legitimada. Con excepción de las Administraciones Públicas, que podrían acudir a la certificación administrativa del artículo 206 de la Ley Hipotecaria, a tenor de lo dispuesto en el artículo 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, la inscripción de las declaraciones de obra nueva en construcción, terminadas o por antigüedad exigen, según proceda, escritura pública o acta notarial, debiendo aportarse al Registro de la Propiedad la correspondiente copia autorizada. En consecuencia, no puede más que confirmarse el defecto señalado por el registrador".*

3.3.3. EL CONVENIO REGULADOR NO ES TÍTULO HÁBIL

Desde la Resolución de la DGRN de 24 de octubre de 2016[285] la cuestión queda resuelta rechazándose que el convenio regulador sea idóneo para inscribir declaraciones de obra nueva. *"El principio de titulación formal instaurado en el artículo 3 de la Ley Hipotecaria exige, para que los actos de modificación jurídico-real puedan acceder a los libros del Registro que los mismos vengan consignados por uno de los vehículos formales en él contemplados, es decir, documento notarial, judicial o administrativo, sin perjuicio de las excepciones que nuestro sistema contempla para la instancia privada. Sin embargo, tal y como ha ido configurando la doctrina de este Centro Directivo, esta diversidad de modalidad formal no puede ser generalizada de manera indiscriminada a cualquier tipo de negocio jurídico, existiendo determinadas tipologías formales, como la correspondiente a documentos judiciales o notariales cuyo contenido material está restringido a los tipos negociales que le son propios de su función. Así, y acercándonos al supuesto planteado, los títulos judiciales son aptos para su acceso completo e íntegro al Registro cuando en ellos se documente el resultado de un procedimiento judicial fruto de una controversia o litigio entre las partes. Cualquier otro acto voluntario, ajeno a dicha controversia y que no sea preciso para su resolución propiamente dicha debe documentarse en escritura pública notarial, medio normal para incorporar los actos, contratos o negocios jurídicos a fin de su eventual entrada en los libros del registro de la propiedad".* El convenio regulador es un contrato privado objeto de aprobación judicial. Respecto de si cabe incluir en el mismo una o más declaraciones de obra nueva, afirma: *"el criterio decisorio dentro de la evolución de la doctrina de este Centro Directivo a los efectos de considerar el convenio regulador como título hábil para la inscripción, es el de que sólo cabe considerarlo como documento idóneo cuando instrumentalice la adjudicación de bienes incluidos en la comunidad conyugal, la liquidación de las relaciones económicas entro los esposos, o las relativas a la vivienda habitual de la familia, extendiéndose esta habilitación a todos los actos que resulten conexos e imprescindibles para llevar a cabo con éxito esas operaciones. … Si bien la adecuada descripción de dichas construcciones en el convenio resulta imprescindible para que con ello se pueda elaborar una valoración adecuada -trámite esencial el de la valoración para una correcta formación de haberes y adjudicaciones a los partícipes en la comunidad conyugal-, este hecho no implica que la incorporación de la descripción de la construcción resulte necesario para la completa liquidación del régimen económico-matrimonial, permitiéndose su acceso al Registro, sino que será después, el adjudicatario de la finca el que, en el título ordinario para ello (es decir, la escritura pública notarial) deba, si así lo desea, al ser la inscripción de la obra nueva un asiento de naturaleza voluntaria y declarativa, proceder a la formalización de la declaración de la obra nueva, aportando y cumpliendo para ello los requisitos que para estos casos señalan, ente otros, el artículo 202 de la Ley Hipotecaria (y en su ejecución las disposiciones del Real Decreto 1093/1997, sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística), la normativa urbanística y del suelo, así como de la ordenación de la edificación que en cada caso pudieran resultar aplicables. Por todo ello, el defecto debe ser mantenido, no obstante, lo cual, puede solicitarse la inscripción parcial de las adjudicaciones sin la inscripción de las obras nuevas".*

Es decir, el convenio regulador puede, incluso, contener las descripciones de construcciones para efectuar una valoración adecuada;

- pero será después, el adjudicatario quien, mediante escritura pública, declare la obra;

[285] Vid. Disposición 10822, BOE núm. 279 (2016, 18 de noviembre). Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-10822

- si la descripción consta en el Convenio, no se traducirá en ninguna inscripción de obra nueva (sin la escritura de declaración de obra).

3.3.4. LA EXIGENCIA DE LA ESCRITURA CON INDEPENDENCIA DE SU TÍTULO.

Una buena técnica notarial quizá debería rechazar la utilización de procedimientos distintos de la escritura para la declaración de obras nuevas. Al margen del riesgo de que la declaración de obra quede "opacada" al fisco al incluirse en otro documento, razones sustantivas deberían conducir al rechazo de esta práctica.

Es cierto que la doctrina de la DG puede inducir a confusión, pero ello se debe a que un instrumento notarial puede estar "mal calificado" y titularse procedimiento del art. 201.1 LH, cuando en realidad yuxtapone en su contenido tal procedimiento y una declaración de obra (como cuando en una escritura llamada de compraventa, hay tal compraventa y una condición resolutoria o una segregación previa). Justificaremos después estas afirmaciones sobre el error de calificación. De momento, intentemos explicar el problema.

Las obras enmascaradas en procedimientos judiciales. Comencemos con el problema de los documentos judiciales, lo que nos permitirá aplicar lo aprendido a los notariales. La Resolución de la DGRN de 13 de septiembre de 2003[286] referida a un expediente de dominio judicial sujeto a la normativa entonces vigente, muestra las dificultades cuando no se usan los cauces adecuados. *"no se expresa si el expediente es de inmatriculación de una porción de finca, reanudación del tracto sucesivo o inscripción de exceso de cabida de la finca inscrita, … En escrito que se acompaña al testimonio se hace constar que el objeto de inscripción es el terreno contiguo al que ya consta inscrito en el Registro. De dicho Registro resulta que la finca registral cuya «cabida se pretende ampliar» es un elemento privativo de un edificio en régimen de Propiedad Horizontal. 2. El Registrador deniega la inscripción de la ampliación por los siguientes motivos: a) no cumplirse los requisitos del artículo 274 1.o del Reglamento Hipotecario (descripción de la nueva finca resultante) ni los exigidos para la inscripción de las obras nuevas realizadas"*. La DG dice que *"Es evidente que, como ha dicho este Centro Directivo (cfr. Resolución de 9 de octubre de 2000), las exigencias que la legislación urbanística impone para el acceso al Registro de una nueva construcción deben aplicarse también cuando se pretende directamente la inmatriculación de una finca edificada, e igualmente, cuando tal edificación se pretende so pretexto de la inscripción de un exceso de cabida- que en este caso debería rechazarse pues no se trata de la misma finca que, desde su origen, haya sido inscrita con una medida inexacta, sino de una superficie adicional que se pretende inscribir- o una reanudación de tracto sucesivo".* Por tanto, referido en aquella época a un procedimiento que era judicial, la DG deja claro que, si se usan para incluir una declaración de obra, es necesario cumplir los requisitos que debería tener una escritura de declaración de obra nueva.

[286] Consultable en https://www.boe.es/boe/dias/2003/10/13/pdfs/A36749-36750.pdf, Sec. 3, pp. 36749-36750.

La inmatriculación de finca edificada	Exigen cumplir los requisitos de la declaración de obra y, en concreto, de la legislación urbanística
La inscripción de exceso de cabida, haciendo constar la existencia una edificación	
La reanudación de tracto sucesivo, haciendo constar la existencia una edificación	

Una escritura notarial de "rectificación" por exceso de cabida de la finca suelo. Más claramente aplicable a nuestro problema, por tratarse ya de una escritura, resulta la Resolución de la DGRN de 17 de febrero de 2005[287] relativa a una herencia y posterior escritura de rectificación en virtud de la cual se pretende un exceso de cabida y con él la inscripción de una obra. Nos interesa el defecto consistente en que *"b) Por declararse una obra nueva construida sin que se acompañe la correspondiente licencia ni se justifique la fecha de finalización con antigüedad superior al plazo señalado en la Ley para la caducidad de la acción urbanística".* Dice *"También ha de confirmarse el segundo de los defectos. …, impone a Notarios y Registradores, para autorizar e inscribir, respectivamente, declaraciones de obra nueva, que se acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia, permitiéndose por el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción de actos urbanísticos, la inscripción de la obra realizada si se acredita la prescripción de la acción urbanística respecto de una edificación sin licencia, siendo aplicable dicha doctrina como ha dicho también esta Dirección (cfr. Resoluciones de 22 de julio de 1998 y 9 de octubre de 2000) al supuesto de inmatriculación de edificaciones. Pues bien, en el caso presente ni se acompaña la licencia ni el documento que se aporta acredita el transcurso de plazo alguno que permita apreciar la prescripción de la acción de demolición por infracción urbanística".* Es decir, el exceso de cabida de la finca suelo o la inmatriculación de una finca en que existe una edificación exigen acreditar que esta se construyó con licencia (hoy 28.1 LS) o que la acción de demolición está prescrita (hoy 28.4 LS). Deben cumplirse los requisitos de la escritura de declaración de obra nueva.

Otra escritura de "rectificación". La Resolución de la DGRN de 18 de febrero de 2005[288] centra el problema: *"Se discute … si la rectificación de la descripción de una finca que consta inscrita en el Registro puede llevarse a cabo mediante la presentación de una escritura de rectificación, aun cuando lleve consigo alteraciones sustanciales en cuanto a la obra existente sobre el terreno y en cuanto a la superficie de éste; o si por el contrario se precisa para ello aportar la correspondiente escritura de declaración de obra nueva, así como acreditar el exceso de cabida …".* Centrándonos en la obra que se declara y prescindiendo del exceso de cabida, la DG dice: *"En cuanto a la descripción de la edificación, no importa tanto la denominación que el notario haya atribuido al negocio jurídico (sea rectificación o propiamente declaración de obra nueva), cuanto si se observan o no los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la inscripción de obras nuevas denominadas antiguas, esto es, aquéllas que no obtuvieron licencia municipal pero respecto de las que han prescrito las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística. En el supuesto de hecho objeto de recurso no hay contradicción entre la denominación atribuida al negocio jurídico y su contenido, que es lo que ampararía una calificación suspensiva, ni es defecto que impida la inscripción el que la escritura se denomine de rectificación y no de obra nueva, en la medida que se cumplen los requisitos exigidos reglamentariamente (artículo 52 del Real Decreto 1093/1997) para inscribir en el Registro de la Propiedad la edificación existente, ya que se aporta*

[287] Consultable en https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-5512

[288] Consultable en https://boe.es/boe/dias/2005/04/21/pdfs/A13661-13663.pdf

certificación municipal acreditativa de que ha prescrito la infracción urbanística en que hubiera podido incurrir el edificante, coincidiendo la descripción de la casa en el citado certificado con la consignada en la escritura y no consta en el Registro anotación preventiva de incoación de expediente de disciplina urbanística". Es decir, aquí estamos en presencia de una auténtica escritura; en la escritura consta el cumplimiento de los requisitos para declarar la obra nueva; pero la escritura (porque incluye otras modificaciones como la superficie de la finca) se llama de "rectificación" y no de "declaración de obra y rectificación o exceso de cabida". Por tanto, la clave no es la "denominación" o "calificación" que conste en el título de la escritura, sino que en su contenido aparezca una obra nueva y que se contengan los requisitos exigidos para la misma. Podremos decir que, desde la óptica de la técnica notarial, se omite un concepto que debería aparecer diferenciado (y así indicado en el índice), pero que sustantivamente cumple todos los requisitos para surtir efectos y causar la inscripción. Los meros defectos de técnica notarial no son susceptibles de calificación para el acceso al Registro del documento. El notario había alegado que no existía obra nueva, sino mera rectificación de descripción de finca urbana, pero la DG no entra a esa argumentación (se pasaba de una casa de una planta de 60 m2, a otra con dos plantas y cuatro edificaciones auxiliares; aunque fuese un cambio descriptivo, a nuestro juicio, es una ampliación de obra a efectos notariales y registrales).

Otra escritura de "subsanación". La Resolución de la DGRN de 11 de octubre de 2008[289] se enfrenta a una escritura calificada de subsanación, división y donación en virtud de la cual una finca destinada a cuadras en estado ruinoso con corral acaba descrita como construcciones de labranza o cuadras y una vivienda. El registrador exige, al tratarse como "subsanación" de la previa compraventa, que comparezcan los vendedores, pero admite también que *"la rectificación en tales términos pudiera admitirse como una declaración de obra nueva"*, pero advierte que no se cumplen los requisitos. La DG resuelve la cuestión que nos ocupa en términos similares a la previa de 2005: *"En cuanto a si lo que antes eran «cuadras en estado ruinoso» pase a ser «vivienda, cuadras y patio» necesita licencia municipal, ha de contestarse afirmativamente. Como ha dicho anteriormente este Centro Directivo (vid. Resoluciones citadas en el «vistos»), el hecho de que no se trate formalmente de una declaración de obra nueva, no supone la aplicación de una normativa distinta pues el artículo 22 de la Ley del Suelo de 1998 entonces vigente es aplicable a toda hipótesis de acceso al Registro de las edificaciones, ya que si uno de los modos en que tales edificaciones pueden tener acceso es su descripción en los títulos referentes al inmueble (artículos 208 de la Ley Hipotecaria y 308 de su Reglamento), no hay duda de la aplicación al supuesto del citado precepto"*.

Nótese que actualmente la referencia sería al art. 202 LH que admite que *"podrán inscribirse en el Registro por su descripción en los títulos referentes al inmueble"*. La conclusión es que no se exige la denominación sacramental de declaración de obra nueva, pero sí que sea una escritura y que se cumplan los requisitos de la declaración de obra nueva.

Una obra nueva emboscada en la descripción de resto. En la Resolución de la DGRN de 6 de abril de 2009[290] con motivo de la descripción del resto de una finca, se describe la edificación con una superficie construida distinta de la registral y con una planta más. El Registrador deniega solicitando la escritura de ampliación de obra. La DG se limita a

[289] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2008-17948

[290] Consultable en https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-8216

decir que se exige la licencia o la prueba de los requisitos del art, 52 RD 1093/1997, es decir, la prescripción. En definitiva, admitiría la inscripción sin necesidad de que esa escritura de descripción de resto se denomine de ampliación de obra. Esta interpretación es auténtica, de la propia DG en la Resolución de la DGSJFP de 16 de diciembre de 2024[291], cuando dice, al referirse esta resolución de 2009 que *"es evidente que si en una finca que figura inscrita con determinada superficie y se dice ahora que tiene una planta baja y una alta, especificando la superficie de cada una de ellas, existe, de una manera o de otra, una declaración de obra que modifica la descripción registral, por lo que, independientemente de que responda a la realidad actual, es preciso acreditar los requisitos para la declaración de obra nueva, sea como obra nueva o por antigüedad".*

Una escritura de permuta en que se concretan superficies de obras declaradas. Y en esta misma fase anterior a la Ley de 2015, la resolución de la DGRN de 6 de julio de 2013[292] contiene una denegación de la inscripción por modificarse la obra ya inscrita, constando en el recurso del notario que *"Entiendo que se confunde la declaración de obra nueva que, salvo ampliación o modificación de la misma, es un concepto único y no paulatino o de desarrollo progresivo, y la constancia de ciertos datos descriptivos de la obra ya inscrita que, por la causa que fuese, no accedieron al Registro de la Propiedad en su día y que lo hacen más tardíamente, sin que ello suponga la declaración de otra obra nueva. Pero, además, cualquiera que sea la solución a que se llegue, no debe olvidarse que, en el título presentado, se contienen todos los datos necesarios, de acuerdo con la legislación vigente, para que la constancia de los datos omitidos sobre la superficie construida y su distribución puedan acceder al Registro de la Propiedad, … y además, realizándose dicho acceso mediante un complemento de la declaración de obra nueva que en su día se hizo y no como una propia y formal declaración de obra nueva, ex novo y de nuevo cuño, independiente de aquella"*. El único problema era *"si es o no inscribible en una escritura de permuta, la concreción de las medidas superficiales de las plantas de una casa que ya figuraba inscrita en el Registro, en la que concurren las circunstancias siguientes: la descripción del Registro respecto a la medida superficial de la urbana es exigua; la que se hace en la escritura es más detallada y coincide con la que figura en la Certificación Catastral..."*. *"Ciertamente se produce una alteración entre la descripción que consta en el Registro, de carácter exiguo –no distingue los construidos ni la distribución por plantas– y la que se pretende realizar, lo que supone una modificación registral de la finca. Es doctrina de este Centro Directivo en Resolución de 11 de octubre de 2008, que «el hecho de que no se trate formalmente de una declaración de obra nueva, no supone la aplicación de una normativa distinta … También ha establecido este Centro Directivo (Resolución de 6 de abril de 2009) que es evidente que si en una finca que figura inscrita con 200 metros cuadrados y se dice ahora que tiene una planta baja de 161 metros y una alta de 108, existe, de una manera o de otra, una declaración de obra que modifica la descripción registral, por lo que, independientemente de que responda a la realidad actual, es preciso, bien el otorgamiento de la correspondiente licencia, bien la prueba de que concurren los requisitos especificados en el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997 … reuniéndose los requisitos exigidos por el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, se cumplen las exigencias de la nota de calificación por lo que no existe el defecto señalado".* En este caso se trataba de una escritura de permuta (que es como se calificó), previa concreción de superficies o modificación de obra ya inscrita.

[291] Consultable en https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-2340

[292] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-8671

Una compraventa en que se solicita una rectificación de descripción de edificio, pero no como obra nueva. De nuevo, en la Resolución de la DGRN de 11 de diciembre de 2019[293], vemos que estamos en una cuestión terminológica: para el notario, en una compraventa, se trata de una rectificación de superficie de un edificio ya declarado; para la registradora, se exige una declaración expresa de modificación de la obra nueva. En definitiva, en la calificación de la escritura podría haberse indicado que es una compraventa que incluye una rectificación que implica modificación de obra nueva.

El notario solicita que *"se haga constar dicho dato, no como una obra nueva, sino como rectificación o complemento de la descripción de la casa que ya está declarada".*

La Registradora opone que *"no es posible incluir en el Registro datos descriptivos sin las formalidades que la Ley exige para la declaración de las obras nuevas".*

La DG, dando la razón al primero, dice: *"En materia de obra nueva, para un supuesto análogo al que nos ocupa, se recuerda en la Resolución de 6 de julio de 2013 –que acertadamente invoca el recurrente– la consolidada la doctrina de esta Dirección General que afirma que «el hecho de que no se trate formalmente de una declaración de obra nueva, no supone la aplicación de una normativa distinta pues el artículo 22 de la Ley del Suelo de 1998 actual artículo 28– es aplicable a toda hipótesis de acceso al Registro de las edificaciones, ya que si uno de los modos en que tales edificaciones pueden tener acceso es su descripción en los títulos referentes al inmueble (artículos 208 de la Ley Hipotecaria –actual artículo 202– y 308 de su Reglamento), no hay duda de la aplicación al supuesto del citado precepto» (cfr. Resolución de 11 de octubre de 2008). También ha establecido este Centro Directivo (Resolución de 6 de abril de 2009) que es evidente que si en una finca que figura inscrita con determinada superficie y se dice ahora que tiene una planta baja y una alta, especificando la superficie de cada una de ellas, existe, de una manera o de otra, una declaración de obra que modifica la descripción registral, por lo que, independientemente de que responda a la realidad actual, es preciso acreditar los requisitos para la declaración de obra nueva. Siguiendo esta línea, entiende este Centro Directivo (vid. Resolución de 13 de noviembre de 2018) que lo relevante para rectificar la superficie construida de una edificación no son los términos (más o menos precisos) en los que se solicita tal rectificación, sino si efectivamente de la documentación presentada resulta que se reúnen los requisitos propios para la modificación de una obra nueva".*

En todos estos casos creemos que late una cierta confusión, porque cuando se detecta que la descripción de la obra inscrita no fue precisa en su detalle, pero que la obra ya existía y se declaró en su día y ahora solo se pretende concretar lo que no se dijo

a) La tendencia notarial es considerar que hay una subsanación o rectificación de la descripción literaria notarial y registral, porque la obra real no ha variado; sencillamente, en su día se describió mal.
b) Pero a efectos registrales esa modificación o ampliación de superficie es una modificación de la obra "inscrita". Por poner un ejemplo, es un problema similar a cuando una finca consta inscrita en el Registro sin superficie alguna. Históricamente esto podía suceder; pero cuando hoy se exige indicar la superficie, no es una subsanación registral, sino un procedimiento específico y reglado.
c) Y (volviendo del ejemplo) la confusión estriba en que
    I. No es que se haya modificado físicamente la obra,

[293] Vid. Disposición 3399, BOE núm. 60 (2020, 10 de marzo). Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3399

II. Es que se modifica la descripción de la misma en el Registro.

Por tanto, en nuestra opinión, la clave es que estando inscrita una obra con una determinada descripción, sea porque se ha ampliado o modificado por licencia o prescripción, sea porque en su día se inscribió sin el detalle de la superficie o concreciones diversas o con errores, a efectos registrales siempre es una modificación de la obra nueva (no necesariamente de la obra física), pero sí de la obra "registrada". Y esa modificación exige cumplir los requisitos de toda declaración de obra nueva en su acceso al Registro (28.1 y 28.4 LS). Por tales razones, que se llame "subsanación, rectificación, etc." o ampliación o modificación es irrelevante si se cumplen los requisitos. No se ha modificado la obra "real" o física, pero sí se ha modificado su descripción "literaria" y ello exige cumplir los mismos requisitos legales que en una declaración de modificación de obra.

Es decir, los otorgantes tenderán a denominar "modificación o ampliación" a los cambios en la realidad física de la obra, mientras que denominarán "rectificación" a los casos en que detecten que la obra consta mal descrita en el título y la inscripción y pretendan su corrección, sin que en la realidad física la obra haya variado, pero en uno y otro caso el notario y el registrador deberán solicitar los mismos requisitos.

¿Qué ha sucedido en la realidad física?	¿Qué se pretende?	*"Nomen"*	Requisitos exigidos por notario y registrador
Una ampliación o modificación	Declarar la ampliación o modificación	Ampliación o modificación	Los del art. 28 LS
Nada	Subsanar la errónea descripción literaria (notarial o registral)	Rectificación	

Como indicamos en otros estudios a los que remitimos[294], el alcance de la calificación del negocio es trascendente, pero limitado. Como suele decir la Dirección General, *"lo importante no es la calificación del negocio … que el notario ha podido indicar como título en la escritura, … sino de la verdadera voluntad del otorgante"*. En todos estos casos estábamos en presencia de escrituras que el notario juzgaba de *"rectificación, subsanación o modificación de otra (escritura y de su inscripción)"* porque en el Registro basado en un título anterior la descripción era inexacta, pero que, a efectos registrales, se consideraba que -al modificar la descripción inscrita de la obra- debían llamarse *"modificación de la descripción de la declaración de obra (inscrita)"*.

Quizá un ejemplo sea más visual. Imaginemos una escritura autorizada con motivo de la partición de una herencia. En dicho documento no es impensable que se contenga: aceptación de la herencia, disolución de la sociedad de gananciales, reducción de alguna donación o de alguna manda o legado, subsanación de discrepancias de fincas, declaración de obra nueva y división horizontal de algún inmueble, entrega de legados, adjudicación de bienes, compensaciones de exceso, conmutaciones de usufructo … Es cierto que el notario debe calificar o denominar la escritura. No es menos cierto que ser más o menos prolijo en dicha calificación no es más que una cuestión de técnica notarial; que nunca es defecto que impida la inscripción; y que lo relevante es que cada uno de

[294] Micó Giner, J. (Coord.). (2021). *La compraventa inmobiliaria: Escritura pública e inscripción registral*. Tirant lo Blanch, p. 96.

los actos o negocios esté bien configurado con todos sus requisitos en el único documento formal. Una escritura que contuviera esas actuaciones y que se calificara solo como partición de herencia, no tendría defecto alguno. Liquidará impuestos y se notificará a Catastro, Ayuntamientos y Registros los actos contenidos en la misma.

No entramos en los casos de título inmatriculador y rectificación de la descripción para que se acomode a la contenida en la CCDG que exige el consentimiento de vendedor y comprador y que encontraría mejor acomodo en el estudio de la inmatriculación (*vide* la Resolución DGSJFP de 14 de febrero de 2020[295].

Y en 2024 esta interpretación sigue vigente y goza de *vis expansiva*. La Resolución de la DGSJFP de 16 de diciembre de 2024[296], no solo recoge dos de las resoluciones anteriores y mantiene sus tesis[297], sino que aplica tal tesis a la división de un edificio (exigiendo o licencia o prescripción), sin entrar en la calificación formal del título.

El problema serio surge cuando en lugar de escrituras estamos en presencia de procedimientos del art. 201.1 LH. Porque dado que este procedimiento no consta en escritura, se plantea qué sucede si en el mismo instrumento se yuxtapone un procedimiento y una declaración de obra.

3.3.5. LA YUXTAPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO DEL ART. 201.1 LH Y DE LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA.

El verdadero problema surge cuando se yuxtaponen dos tipos documentales.

No es un problema exclusivo de la materia que nos ocupa. Sucede en la práctica con frecuencia. Pongamos algunos ejemplos: en una escritura de compraventa se incluye un requerimiento para notificar a los inquilinos; o en una cesión de crédito; o en un acta de declaración de herederos abintestato, un heredero renuncia y se plantea incluirlo o no en el mismo documento.

La buena técnica notarial podrá ser una, pero la práctica basada en cierta economía procedimental bien puede ser otra.

El problema surge con especial virulencia cuando se utilizan procedimientos con un fin específico y en ellos se encubre una declaración de obra que exigiría escritura. Sucede en distintos casos. Con expresión afortunada, Vicente Martorell habla de “declaraciones de obra emboscadas”.

---

[295] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-7073

[296] Consultable en https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-2340

[297] *En Resolución de 6 de julio de 2013, se afirma que «el hecho de que no se trate formalmente de una declaración de obra nueva, no supone la aplicación de una normativa distinta pues el artículo 22 de la Ley del Suelo de 1998 –entonces vigente [actual artículo 28]– es aplicable a toda hipótesis de acceso al Registro de las edificaciones, ya que si uno de los modos en que tales edificaciones pueden tener acceso es su descripción en los títulos referentes al inmueble (artículos 208 de la Ley Hipotecaria [actual artículo 202] y 308 de su Reglamento), no hay duda de la aplicación al supuesto del citado precepto». También ha establecido este Centro Directivo (cfr. Resolución de 6 de abril de 2009) que es evidente que si en una finca que figura inscrita con determinada superficie y se dice ahora que tiene una planta baja y una alta, especificando la superficie de cada una de ellas, existe, de una manera o de otra, una declaración de obra que modifica la descripción registral, por lo que, independientemente de que responda a la realidad actual, es preciso acreditar los requisitos para la declaración de obra nueva, sea como obra nueva o por antigüedad.*

La situación se ha dado en la práctica con relativa frecuencia como lo prueban estas Resoluciones. Prescindimos de las relativas a expedientes judiciales de dominio y nos centramos en las notariales.

- La Resolución de la DGRN de 29 de noviembre de 2017[298]. Se inicia mediante acta[299] el expediente notarial del art. 201.1 LH para la rectificación de la descripción de finca. La finca es un edificio que ocupa la totalidad del solar (en rigor, de la finca registral). El registrador cita la norma: *"tal y como expresamente señala el artículo 201 de la Ley Hipotecaria, punto 1 letra e). La letra e) del apartado 1 del artículo 201 de la Ley Hipotecaria incluye entre las particulares del expediente, unos supuestos en que no cabe seguir el expediente del citado artículo, estableciendo lo siguiente: «e) No podrá tramitarse el expediente regulado en los apartados anteriores para la rectificación descriptiva de edificaciones, fincas o elementos integrantes de cualquier edificio en régimen de división horizontal …".* En definitiva, para la rectificación del edificio exige las vías que indica en tales casos el art. 201.1 LH. El notario entiende que la exclusión del art. 201.1 LH se refiere solo a los edificios constituidos en propiedad horizontal.
  La DG, en un punto medio, la DG explica que *"Se plantea en este expediente, como primer defecto, si es posible la tramitación del procedimiento para la rectificación de descripción de una finca previsto en el artículo 201 cuando consta declarada en el Registro una edificación sobre la misma. … Ahora bien, resulta indudable que la excepción contemplada no impide la tramitación del expediente para la rectificación de descripción, la superficie y linderos, de una finca sobre la que se asienta una edificación, siendo lo que queda excluido del expediente la edificación misma o, caso de estar dividida horizontalmente, las fincas o elementos integrantes de dicho régimen de propiedad horizontal".*
  Sigue: *"La rectificación de una edificación debe cumplir los requisitos propios de una modificación de obra nueva, especialmente lo relativo a los requisitos urbanísticos, sin que los trámites del expediente del artículo 201 sean hábiles para rectificar por sí una edificación ni para elementos integrantes de una división horizontal. Este es el sentido de la excepción antes transcrita, y cualquier otra interpretación llevaría a hacer imposible la rectificación descriptiva de fincas en las que existiera declarada una edificación. Por tanto, es admisible la tramitación del procedimiento exclusivamente para rectificar la descripción del suelo, con independencia de que exista o no sobre el mismo una edificación, debiendo cumplirse, además, en caso de pretenderse la rectificación de la descripción de la edificación, los requisitos para la modificación de una obra nueva. Siendo por otra parte indispensable operar previamente la rectificación descriptiva del suelo, ajustándose al procedimiento del artículo 201, para que pueda después rectificarse la edificación misma, pues de otro modo se imposibilitaría la modificación de la edificación, ya que ésta, con su nueva descripción, no cabría en la superficie del solar. 3. Como señaló este Centro Directivo en sus Resoluciones 10 de noviembre de 2016 y 19 de julio de 2017, la escritura pública no es el único título formal en el que puede declararse la existencia de edificaciones para su constancia registral".* Para la DG como se puede declarar una obra "en los títulos

[298] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-15153

[299] En mi modesta opinión, el notariado debería crear un tertium genus entre la escritura y el acta para los llamados "expedientes" por sus efectos y por su naturaleza de órgano de jurisdicción voluntaria con los efectos que conlleva (art. 22 LJV).

referentes al inmueble", siendo el acta un título, bien puede declararse en el acta, cumpliendo -evidentemente- los requisitos de la declaración de obra.

Posición de la DG	Nuestra posición
1. El procedimiento del art. 201.1 LH es el idóneo para modificar la superficie del suelo	De acuerdo
2. Incluso cuando en dicho suelo ya hay una edificación	De acuerdo
3. Pero no es un procedimiento para modificar el edificio	De acuerdo
4. Pero el 201.1 LH debe ser previo en ocasiones, para que el edificio quepa en el suelo	De acuerdo
5. Para modificar el edificio, deben cumplirse los requisitos de la obra nueva	De acuerdo
6. Pero como la declaración de obra nueva puede constar en "los títulos" referentes al inmueble y el acta lo es, sí cabe incluir la declaración en el acta	En este punto del razonamiento creemos que la DG no ve el problema de la yuxtaposición

El problema de esta forma de razonar es que no se detecta que el contenido de una declaración de obra hoy en día (por las razones expuestas), por suponer como mínimo un acto jurídico (si es que no implica un negocio unilateral) que exige un consentimiento informado, supone una declaración de voluntad con prestación de consentimiento tendente a la fijación del objeto del derecho de propiedad, por lo que el vehículo formal no es, en técnica notarial, un acta, sino una escritura.

En rigor, la solución es mucho más sencilla. En estos casos se yuxtaponen en un solo documento o título formal el "acta" del 201.1 LH (insistimos en que debería ser un *"tertium genus" 'expediente'*) con la "escritura" de declaración de obra nueva. Sencillamente, en estos documentos, se hayan denominado como se hayan denominado, se ha juntado el procedimiento del art. 201.1 LH con la escritura de declaración de obra nueva. Y prueba de que es así es que, sencillamente, se podrían haber autorizado dos documentos completamente autónomos. Lo que sucede es que cuando el edificio ya está declarado, por economía procedimental, la tendencia es juntar los dos documentos en uno solo.

- La Resolución de la DGRN de 13 de noviembre de 2018[300] trata sobre una escritura de división horizontal, previa rectificación de la superficie del solar (si bien en el mismo ya constaba un edificio) que contiene la rectificación de superficie de la superficie construida de un edificio (art. 201.3.b LH) y a *"la transformación de un edificio destinado a casa, cuadra y picadero en cuatro viviendas y dos locales"*. La DG considera que la limitación del art. 201.1 LH (es decir, que no se aplica para rectificar edificaciones, si bien esto debe entenderse en los términos antes vistos), es aplicable al art. 201.3.b LH. Pero, y esto es lo que nos interesa: *"Ahora bien, lo relevante para rectificar la superficie construida de una edificación no son los términos (más o menos precisos) en los que se solicita tal rectificación, sino si efectivamente de la documentación presentada resulta que se reúnen los requisitos propios para la modificación de una obra nueva. …*

[300] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-16652

Efectivamente, el título reúne todos los requisitos para la inscripción de la rectificación de la descripción de la edificación que se pretende".

Pero, sobre todo, *"En cuanto a la segunda cuestión planteada, se refiere a que falta una declaración de modificación de la obra nueva inscrita, previa a la división pretendida. Este defecto no puede mantenerse. Tal y como se ha afirmado en el fundamento anterior, lo relevante a los efectos de lograr la inscripción no son los términos exactos (o sacramentales) en los que se expresa la escritura sino si efectivamente se cumplen los requisitos sustantivos para la inscripción de estas operaciones".* Y reitera la doctrina que ya damos por sabida[301].

- La Resolución de la DGRN de 5 de noviembre de 2019[302] es una de las más citadas doctrinalmente sobre la materia que nos ocupa. Centrándonos en los aspectos que ahora nos ocupan (sin entrar en cuestiones más polémicas al tratarse de una escritura con dos notas de calificación, discutiéndose cuál es la impugnada o la innecesariedad de reiterar notificaciones cuando se subsanan errores materiales descriptivos), la doctrina que se sintetiza de resoluciones anteriores y que será la que aplica la DG es la siguiente:

  "Centrándonos en el fondo del asunto, se plantea en primer lugar en este expediente que no es posible la rectificación de la superficie construida de una edificación en el expediente previsto en el artículo 201, apartado 1, de la Ley Hipotecaria. Esta cuestión ya ha sido tratada por este Centro Directivo en otras ocasiones. El apartado 1 del artículo 201 de la Ley Hipotecaria exceptúa en su letra e) la tramitación del expediente regulado en dicho precepto para la rectificación descriptiva de edificaciones, fincas o elementos integrantes de cualquier edificio en régimen de división horizontal o fincas resultantes de expediente administrativo de reorganización de la propiedad, expropiación o deslinde. Señala la norma que en tales casos, será necesaria la rectificación del título original o la previa tramitación del procedimiento administrativo correspondiente. Como ya ha afirmado anteriormente esta Dirección General (cfr. Resoluciones de 29 de noviembre de 2017 y 13 de noviembre de 2018), cualquier rectificación descriptiva de

---

[301] Es doctrina reiterada de esta Dirección General (cfr. Resoluciones de 10 de noviembre de 2016 y 19 de julio y 29 de noviembre de 2017) que «respecto del aumento de superficie construida y número de plantas, lo que se exige legalmente para su constancia registral es que tal aumento conste declarado por su propietario con el cumplimiento de los requisitos urbanísticos en cada caso exigibles. Así, el artículo 208 de la Ley Hipotecaria, en su redacción anterior a la Ley 13/2015, señalaba que «las nuevas plantaciones, así como la construcción de edificios o mejoras de una finca urbana, podrán inscribirse en el Registro por su descripción en los títulos referentes al inmueble. También podrán inscribirse mediante escritura pública…». Por su parte, el nuevo artículo 202, tras la citada Ley 13/2015, dispone que «las nuevas plantaciones y la construcción de edificaciones o asentamiento de instalaciones, tanto fijas como removibles, de cualquier tipo, podrán inscribirse en el Registro por su descripción en los títulos referentes al inmueble, otorgados de acuerdo con la normativa aplicable para cada tipo de acto, en los que se describa la plantación, edificación, mejora o instalación. En todo caso, habrán de cumplirse todos los requisitos que hayan de ser objeto de calificación registral, según la legislación sectorial aplicable en cada caso». Del examen conjunto de ambos preceptos, anterior y posterior respectivamente a la Ley 13/2015, resulta que la escritura pública no es el único título formal en el que puede declararse la existencia de edificaciones para su constancia registral, sino que basta que se hagan constar «en los títulos referentes al inmueble» (…). Todo ello sin perjuicio de la exigencia de cumplimiento de los demás requisitos exigidos en cada caso por la Ley de Suelo y en su caso, por la Ley de Ordenación de la Edificación». Por tanto, de esta doctrina consolidada cabe deducir que para la declaración o modificación de una construcción basta que se haga constar la misma «en los títulos referentes al inmueble», tal y como prevé el artículo 202, sin que sea exigible un título o declaración específica como exige el registrador en su calificación.

[302] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-17060

una edificación debe cumplir los requisitos propios de una modificación de obra nueva, especialmente lo relativo a los requisitos urbanísticos, sin que los trámites previstos en el artículo 201 (ya sea en su apartado 1 o, como ocurre en el caso que nos ocupa, la mera rectificación superficial al amparo del citado apartado 3) sean hábiles para rectificar por sí una edificación ni para elementos integrantes de una división horizontal. Ahora bien, es doctrina reiterada de esta Dirección General (cfr. Resoluciones de 10 de noviembre de 2016, 19 de julio y 29 de noviembre de 2017 y 13 de noviembre de 2018) que respecto una declaración de obra nueva o modificación de la misma, «lo que se exige legalmente para su constancia registral es que tal aumento conste declarado por su propietario con el cumplimiento de los requisitos urbanísticos en cada caso exigibles. Así, el artículo 208 de la Ley Hipotecaria, en su redacción anterior a la Ley 13/2015, señalaba "las nuevas plantaciones, así como la construcción de edificios o mejoras de una finca urbana, podrán inscribirse en el Registro por su descripción en los títulos referentes al inmueble. También podrán inscribirse mediante escritura pública…". Por su parte, el nuevo artículo 202, tras la citada Ley 13/2015, dispone que "las nuevas plantaciones y la construcción de edificaciones o asentamiento de instalaciones, tanto fijas como removibles, de cualquier tipo, podrán inscribirse en el Registro por su descripción en los títulos referentes al inmueble, otorgados de acuerdo con la normativa aplicable para cada tipo de acto, en los que se describa la plantación, edificación, mejora o instalación. En todo caso, habrán de cumplirse todos los requisitos que hayan de ser objeto de calificación registral, según la legislación sectorial aplicable en cada caso". Del examen conjunto de ambos preceptos, anterior y posterior respectivamente a la Ley 13/2015, resulta que la escritura pública no es el único título formal en el que puede declararse la existencia de edificaciones para su constancia registral, sino que basta que se hagan constar "en los títulos referentes al inmueble" (…). Todo ello sin perjuicio de la exigencia de cumplimiento de los demás requisitos exigidos en cada caso por la Ley de Suelo y en su caso, por la Ley de Ordenación de la Edificación". Por tanto, de esta doctrina consolidada cabe deducir que para la declaración o modificación de una construcción basta que se haga constar la misma "en los títulos referentes al inmueble", tal y como prevé el artículo 202, sin que sea exigible un título o declaración específica como exige el registrador en su calificación». En el caso que nos ocupa, el título reúne todos los requisitos para la inscripción de la rectificación de la descripción de las edificaciones que se pretende, quedando claramente acreditada la antigüedad de la edificación en los términos previstos en el apartado 4 del artículo 28 de la Ley de Suelo".

DOCTRINA DG	
Entre el 201.1 LH	Que exceptúa de la tramitación de este expediente la rectificación descriptiva de edificaciones
Y el art. 202 LH	Que permite declarar las edificaciones en los títulos referentes al inmueble
Lo único relevante es que 1. Basta que se haga constar la obra o rectificación en ese título referente al inmueble 2. No es exigible un título o declaración específica 3. El título debe reunir todos los requisitos para la inscripción de declaraciones o modificaciones de obra	

Como decíamos, en realidad, se yuxtapone la subsanación de superficie del suelo vía el expediente del art. 201.1 LH con la modificación de la obra incluida en el mismo título.

- La Resolución de la DGSJFP de 1 de marzo de 2022[303] creemos que es muy ilustrativa.

  Dejemos al margen el problema procedimental del art. 201.1 LH. Repecto del problema procedimental baste señalar las circunstancias del caso. Una registradora expide la certificación para el inicio del procedimiento sin manifestar dudas de identidad; trasladada por concurso -suponemos- la siguiente registradora expresa dudas de identidad; dado el principio de calificación independiente, la segunda no queda vinculada por el juicio de la primera; pero si se hubiera solicitado anotación preventiva del inicio de expediente, sí lo estaría; para la DG y para casi todo el mundo este sistema de proceder es razonable; nosotros no vemos que llevar al extremo la independencia calificatoria cuando sobre una materia ya se ha pronunciado un registrador, permitiendo que otro diga lo contrario, incremente la seguridad jurídica preventiva, Nótese lo que dice la DG: *"la registradora que califica el acta final no puede sufrir la imprecisión con la que se expidió la certificación inicial, pues siendo este un primer momento de la calificación, esta no fue realizada por ella por lo que no le puede vincular, dada la independencia de su calificación"*; la segunda registradora no puede sufrir la imprecisión de la primera; el ciudadano y el notario que tramita el expediente, sí pueden; si no quieren sufrirla, haber pedido anotación preventiva; no deja de resultar curioso que sufrir o no esa imprecisión de la primera registradora sea una cuestión de pagar más o menos aranceles registrales porque, a fin de cuentas, respecto de la registradora nada cambia, nadie se ha opuesto, no se hable por ello de un tema de publicidad.

  Nos centramos en la materia que nos afecta. En esta sede interesa que, en virtud del expediente del art. 201.1 LH, se solicitaba la inscripción de la rectificación de la superficie y la inscripción de la representación gráfica catastral de dos fincas registrales, que eran las dos fincas en las que se encontraba dividida horizontalmente la finca registral matriz, Volvemos al problema de la restricción del procedimiento del art. 201.1 LH, en este caso, en relación con los elementos privativos de una división en propiedad horizontal: *"la no procedencia del expediente del artículo 201.1 de la Ley Hipotecaria para rectificar la descripción de los elementos privativos en los que se encuentra dividida horizontalmente la finca cuya rectificación de descripción se solicita. … En el presente caso, se solicita no solo la rectificación de la superficie de la finca matriz, sino también la de cada uno de los elementos privativos en que se divide".*

  Por un lado, tenemos la aplicación de los criterios ya vistos. *"como ya declaró la Resolución de 10 de noviembre de 2016, el procedimiento previsto en el artículo 201 de la Ley Hipotecaria no es, en principio, título hábil para rectificar los datos descriptivos de una edificación, pero según el artículo 202, las nuevas edificaciones pueden inscribirse por su descripción en los títulos referentes al inmueble, lo que no se refiere exclusivamente a escrituras públicas, por lo que nada obsta a que la rectificación de la obra nueva inscrita se formalice en el acta recaída en el expediente del artículo 201; siempre que se cumplan los requisitos exigidos para la modificación de una obra nueva. Por ello, la Resolución de 29 de noviembre de 2017 permitió, dado que, el acta notarial, en aquel caso, incorporaba*

[303] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-4690

certificación catastral que describía la edificación en términos idénticos a como la describía aquélla, inscribir la modificación como obra nueva por antigüedad".

Por otro lado, tenemos unas afirmaciones que llaman la atención de la doctrina y que quizá ilustran cuanto intentamos explicar de la comprensión de los conceptos de rectificación y modificación. En relación con los elementos privativos cuya superficie ahora se modifica, dice *"no es procedente exigir ahora una nueva descripción, pues ésta no resulta alterada más que en cuanto a la superficie, como dato erróneo que se debió hacer constar en su día, sin que exista por ello ampliación de obra, que requiera acreditar una nueva antigüedad distinta de la que figura en la certificación catastral descriptiva y gráfica. … en el presente caso, los promotores solicitan la rectificación únicamente de la superficie, por ser la que debió constar en su momento y no como consecuencia de una ampliación de obra, como manifiestan los promotores en el acta, al declarar que esa rectificación se debe a la de la superficie del solar y no procede de cualquier modificación no registrada de la situación jurídica de la finca. Y ello es así, porque la ampliación de superficie no implica o conlleva una ampliación de obra, que requiera acreditar los requisitos, especialmente urbanísticos de la misma, sino que simplemente es la rectificación de un dato registral erróneo, que debe sustituirse por el que, en su momento, se debió registrar. … lo cual determina que la rectificación de la superficie sea la de un dato meramente erróneo y no que deriva de un aumento de obra, pues la finca se halla ocupada en su totalidad por toda la edificación y la modificación en la geometría del solar, por el lindero sur resulta de la modificación del lindero y no de un aumento de obra. Por ello, no alterándose la descripción registral de los elementos privativos, más que en cuanto a su superficie, que consideran los promotores que fue la que debió constar al declararse la obra nueva, que ocupa totalmente el solar, el recurso debe ser admitido y el defecto retirado",*

La doctrina[304] sintetiza que *"no se requiere el otorgamiento de una escritura de ampliación de obra cuando no hay en realidad tal «obra nueva», sino una mera rectificación de la superficie construida que se declaró en su día. La DG parece basarse, para considerar que no existe tal ampliación, en la propia rectificación de la superficie del solar; no obstante, entiendo que esta es una circunstancia más que demuestra la inexistencia de una obra posterior a la inicial, por lo que esta doctrina podría aplicarse a supuestos en los que no se dé dicha circunstancia, si se puede acreditar de otro modo (p.e., mediante la propia certificación catastral o el certificado de un técnico)".*

Estamos en realidad ante cuanto venimos exponiendo.

Desde la óptica notarial, no habría una ampliación de obra cuando

a) La obra ya existía en la realidad y no se ha modificado
b) Consta ya inscrita en el Registro
c) Consta mal inscrita
d) Por ello, si la obra ocupa el solar y se modifica el solar que estaba mal medido, no es que se amplíe la obra; es que se subsana la errónea superficie declarada en su día de dicha obra.

[304] Víctor Esquirol, comentario a la resolución en *Procedimiento del art. 201.1. Posibilidad de rectificar la superficie construida sin ampliar obra nueva. Notificaciones. Dudas fundadas de identidad posteriores a la certificación registral*. (2022, 4 de marzo). Notarios y Registradores. Recuperado el 7 de julio de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/resoluciones/por-meses/resoluciones-marzo-2022-direccion-general-seguridad-juridica-y-fe-publica/#106-procedimiento-del-art-2011-posibilidad-de-rectificar-la-superficie-construida-sin-ampliar-obra-nueva-notificaciones-dudas-fundadas-de-identidad-posteriores-a-la-certificacion-registral

e) Si, como en el caso, además los elementos privativos estaban mal descritos en cuanto a su superficie, bastará consignar la correcta.

En definitiva, parece deducirse de esta Resolución que en los edificios que ocupan el solar, si la superficie de este se modifica por el procedimiento del art. 201.1 LH, la rectificación de la superficie del edificio es un efecto indirecto como mera rectificación y (a diferencia de los que vimos en otros casos), sin necesidad del cumplimiento de requisitos urbanísticos, pues la obra ya constaba declarada e inscrita y se subsana un dato erróneo: no se ha ampliado la obra, se aclara la superficie que ocupaba.

En realidad, ¿ha querido decir eso la DG o no? No estamos seguros de lo que ha querido decir. Quizá aquí es que la nota de calificación pecó por exceso y la DG, queriendo rebajar el exceso, no se da cuenta de la contradicción con su doctrina anterior. La nota de calificación acaba diciendo: *"Sería por ello preciso dar una nueva descripción del edificio en su conjunto y a continuación, de cada departamento y acreditar la superficie por antigüedad o con la correspondiente licencia y certificación técnica".* Lo que parece rechazar, en realidad, la DG es que sea necesaria una nueva descripción del suelo, del edificio y de los elementos privativos, pues solo es necesario rectificar la superficie. Con todo, tenemos la duda de si la DG está reconsiderando su posición.

3.3.5.1. PROPUESTA DE UNA SOLUCIÓN DE EQUILIBRIO.

A la vista de lo expuesto podríamos pensar que todas las resoluciones, menos la de 1 de marzo de 2022, en los casos de procedimientos del art. 201.1 LH exigen el cumplimiento de los requisitos de la declaración de obra nueva para modificar las edificaciones existentes en los suelos cuyas superficies se modifican. Por el contrario, como decimos, la resolución de 1 de marzo de 2022 afirma que *"la ampliación de superficie no implica o conlleva una ampliación de obra, que requiera acreditar los requisitos, especialmente urbanísticos de la misma, sino que simplemente es la rectificación de un dato registral erróneo, que debe sustituirse por el que, en su momento, se debió registrar".*

Pero, en realidad, hay un inciso en esa misma resolución en párrafo posterior: *"no alterándose la descripción registral de los elementos privativos, más que en cuanto a su superficie, que consideran los promotores que fue la que debió constar al declararse la obra nueva, que ocupa totalmente el solar, el recurso debe ser admitido y el defecto retirado en cuanto al tercero de los defectos, por estar acreditada la descripción resultante del acta, coincidente con la registral, salvo el dato de la superficie y acreditada la antigüedad inicial con la certificación catastral descriptiva y gráfica".* Quizá este inciso nos permita detectar dos claves: (i) la obra ocupa todo el solar y (ii) la antigüedad estaba acreditada.

De donde podríamos llegar a una propuesta conciliadora en estos casos de rectificación de obra declaradas e inscritas (normalmente, siempre van a ser edificaciones declaradas por antigüedad, por prescripción de la acción urbanística):

1º Regla general.- Procedimientos de subsanación de superficie del suelo del art 201.1 LH que modifican también la superficie del edificio ya declarado. Pueden formalizarse ambas actuaciones en un solo documento formal, debiendo cumplirse, respecto del edificio, los requisitos del art. 28 LS.

2ª Excepción.- Si el edificio consta declarado e inscrito ocupando la totalidad del solar, si se subsana la superficie del solar, se subsana -indirectamente- la superficie del edificio, por lo que es una mera rectificación que no precisa cumplir los requisitos del art. 28 LS porque no varía la antigüedad del edificio que ya consta declarado (y está ya acreditada dicha antigüedad). Intentando esquematizar.

PROCEDIMIENTO DEL 201.1 LH Y OBRAS (O DIVISIONES HORIZONTALES)		
Situación fáctica	Notario	Registrador
Regla. Se modifica la superficie del suelo (201.1 LH) y la del edificio ya existente	Puede autorizar un solo documento, pero respecto del edificio, la ampliación de obra exige cumplir los requisitos del art. 28 LS	Inscribirá la subsanación del suelo y la modificación de la declaración de obra del edificio
Excepción.- El edificio en su día declarado y que cumple el plazo del art. 28.4 LS (lo que resultará de la propia escritura de obra anterior y del Registro) ocupa toda la superficie de la finca registral cuya superficie se subsana.	Puede autorizar un solo documento. Subsanada y modificada la superficie del suelo, indirectamente cambia la superficie del edificio que ocupa toda la finca registral. No es una declaración de una ampliación de obra, pues el edificio ocupando todo el suelo ya estaba declarado y su antigüedad acreditada. Es una mera rectificación. Basta subsanar la superficie sin necesidad de nueva descripción de edificio (lo mismo caso de división en propiedad horizontal)	Inscribirá la subsanación del suelo y la del edificio (y constará del propio título anterior y del registro su antigüedad al decir que "ocupa toda la finca registral")

El esquema anterior nos permitiría entender el porqué los notarios llaman "rectificación" a lo que los registradores de los recursos perdidos quieren llamar "ampliación de obra".

Explicado el problema de la yuxtaposición del procedimiento del art. 201.1 LH con la declaración de obra nueva, podemos entender el de la yuxtaposición de la inmatriculación de la finca suelo con la existencia de una obra sobre la misma.

3.4. EL RECHAZO DE LAS OBRAS NUEVAS EMBOSCADAS EN LA INMATRICULACIÓN.

Como decíamos, la misma problemática puede darse cuando, con motivo de inmatricular una finca, se da por descontado que la inmatriculación lo es del suelo y de la edificación existente, pareciendo entender la doctrina que en tales casos nada hay que comprobar respecto de la obra.

Son constantes las resoluciones que indican que *"los requisitos para inscribir en el Registro una declaración de obra nueva son también exigibles cuando se trata de inmatricular edificios"* (pueden verse las resoluciones de la DGRN de 22 de julio de 1998, 9 de octubre de 2000, 13 de septiembre de 2003, 17 de febrero de 2005, 6 de julio de 2005, 4 de mayo de 2006).

Tras debatir esta cuestión con Vicente Martorell[305], nos permitimos hacer propia su expresión *"obras emboscadas"*. Con ello se refiere a los casos en que notario y registrador documentan e inscriben una obra, sin cumplimiento de los requisitos del art. 28 LS. Considera que se asume un gran riesgo, en especial, en zonas afectadas por los controles del SEPRONA.

Transcribimos la posición de Vicente Martorell[306], ante el temor de una responsabilidad notarial en los casos en que se declara una obra y se inscribe sin declararla (entiéndase la expresión), es decir, que se aprovecha la inmatriculación de un suelo para dejar constancia de la obra existente: *"Entiendo que una cosa es el instrumento y otra los actos en él contenidos; que una cosa es la simple descripción de la finca y otra su declaración refrendada notarialmente (no limitándose este control a la simple constatación de su antigüedad sino que alcanza a otros muchos requisitos); que una cosa es que formalmente no haya una descripción separada de la edificación y otra que a través de una descripción conjunta más la acreditación del cumplimiento de los requisitos exista una verdadera declaración cuya inscripción se pretenda y, por tanto, sujeta al Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados. En consecuencia, salvo que haya una declaración formal de la obra nueva con todos los requisitos y cuya legalidad asuma el Notario, seguimos poniendo a estas <<obras nuevas emboscadas>> la siguiente advertencia subrayada: "Tal descripción no constituye declaración formal de la existencia de la edificación a que se hace referencia en el apartado *** de la Exposición, ni se extiende mi control a la legalidad de la misma, todo lo cual precisa de un específico acto"*.

Cuestión distinta es que cabría yuxtaponer en un solo documento la inmatriculación de la finca y la declaración de obra.

3.5. EL RECHAZO DEL ART. 199 LH PARA ENMASCARAR OBRAS NUEVAS

Las mismas razones de prudencia deben desaconsejar a notarios y registradores el uso del procedimiento del art. 199 LH para enmascarar obras que acceden al Registro por primera vez.

En primer lugar, ya hemos visto que el documento para la inscripción de obras o sus modificaciones no puede ser otro que la escritura y no el documento privado ni la instancia (legitime las firmas el notario o el registrador).

En segundo lugar, no es posible que un procedimiento del art. 201.1 LH incluya la declaración o ampliación de obra, pues en realidad lo que sucede es que se yuxtaponen en un mismo documento dos actos distintos: el expediente de subsanación de discrepancias y la declaración o ampliación de obra, que exigen escritura. Con mayor razón, dado que el procedimiento del art. 199 LH ni siquiera consta en escritura, la constancia de la base gráfica de la finca o, incluso, de admitirse, su subsanación de discrepancias, nunca podrá alcanzar a la obra nueva porque esta exige escritura.

En tercer lugar, solo la vía de la escritura permite garantizar que se cumplen todas las obligaciones legales. Existen una serie de obligaciones que solo mediante la actuación del notario pueden quedar cubiertas. Se trata no solo de recoger las variadas declaraciones de voluntad que exige la escritura, sino que el notario debe controlar su legalidad

[305] Cuya capacidad de síntesis en sus notas solo es equiparable a su ingenio y humor.

[306] Debate privado.

y controlar el cumplimiento de los requisitos legales, advirtiendo de las responsabilidades que asumen (incluso en el mero expediente del art. 201.1 LH declaran «bajo su responsabilidad» que las diferencias descriptivas obedecen a un error del Registro) y el notario siempre debe advertir de que la CCDG, podría no adecuarse a la realidad (apartado 5º.2 de la Resolución conjunta de 29 de marzo de 2021), así como recabar respuestas a las preguntas que plantea el art. 18.2 LCI. Las declaraciones de fijación del objeto jurídico del derecho, de la georreferenciación, de la procedencia o no del seguro decenal caso de autopromotor, de la declaración medioambiental … no tienen encaje adecuado dentro de una instancia del 199 LH.

Y en último lugar, porque si se defiende que (i) mientras el documento donde consta el expediente del art. 201.1 LH debe presentarse a liquidar, aunque no esté sujeto, de manera que con esa presentación sí cabría detectar si la obra queda o no sujeta, (ii) por el contrario el documento que de soporte al procedimiento del 199 LH ni siquiera se presenta a liquidar, resultaría que por la vía de usarse este último (el procedimiento registral del art. 199 LH) podría estar el funcionario que lo admita colaborando en la defraudación fiscal al incluir una declaración de obra en un documento inidóneo para ella. No olvidemos que el art. 198 LH es el que señala qué va regular en los preceptos siguientes de la misma norma:

Enumeración 198 LH	**Desarrollo**
1.º La inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca y su coordinación con el Catastro.	**199 LH**
2.º El deslinde registral de la finca.	200 LH
3.º La rectificación de su descripción.	**201 LH**
4.º La inscripción de plantaciones, edificaciones, instalaciones y otras mejoras incorporadas a la finca.	**202 LH**

La diferencia entre el procedimiento del 201.1 LH y del 199 LH es que aquel ya consta en el título relativo al inmueble que es un instrumento público notarial, por lo que no hay obstáculo en yuxtaponer en el mismo documento formal actos relativos a la declaración, ampliación o rectificación de obras nuevas (que el art. 28 LS exige que consten en escritura), porque ese documento formal es una escritura; esta circunstancia no se da con el art. 199 LH para el que se está admitiendo una mera instancia. En realidad, este punto nos debería llevar a otro debate de mayor calado: ¿cómo es posible que algunos Registros estén admitiendo el inicio del procedimiento del art. 199 LH mediante instancia? ¿Por qué? ¿Consta en alguna norma que sea una excepción al principio registral de titulación auténtica? ¿No debería formalizarse siempre mediante un previo instrumento notarial que trasladaría la rogación al Registrador y donde los otorgantes prestarían su consentimiento a aquellos apartados que lo exigen con relación a las obras?

La declaración de obra es voluntaria y meramente declarativa. La DG ha afirmado que el Registrador puede decidir el inicio del procedimiento del 199 LH. (sin rogación alguna; a veces con rogación que llama “tácita”; e, incluso, contra la expresa rogación de contrario del interesado pidiendo que no se tramite un procedimiento del art. 199 LH). Por tanto, la colisión entre el carácter voluntario de la declaración de obra nueva y la posibilidad de inicio del procedimiento del art. 199 LH por el Registrador incluso contra la voluntad del interesado es palmaria.

Todo lo cual llevaría a un estudio detallado de los procedimientos del art. 199 y 201.1 LH, cada uno de los cuales merecería y exigiría un trabajo específico[307].

3.5.1. ¿DESPIERTA LA DG DE SU LETARGO Y COMIENZA A ACOTAR EL ÁMBITO DEL PROCEDIMIENTO DEL ART. 199 LH?

En distintas exposiciones hemos denunciado los peligros civiles, sustantivos, registrales y fiscales del uso espurio del art. 199 LH. Fue la DG quien amplió su utilización para fines distintos de los que le correspondían (sobre todo si atendemos a que el art. 198 LH enumera claramente los expedientes que va a explicitar en los artículos siguientes explicitando su objeto). Una reciente Resolución de la DGSJFP nos hace intuir que alguien empieza a darse cuenta.

En efecto, en la Resolución de la DGSJFP de 27 de mayo de 2025[308] se deniega la inscripción de una compraventa porque falta la previa inscripción de una escritura de agrupación. *"El recurrente manifiesta, resumidamente, que se ha solicitado expresamente la coordinación jurídico catastral de modo que el expediente tramitado conforme al artículo 199 de la Ley Hipotecaria permite realizar rectificaciones de superficie y descripción".*

La DG esta vez lo tiene claro y acierta: *"El recurrente basa su recurso en el artículo 199 de la Ley Hipotecaria. Sin embargo, este precepto está pensado exclusivamente para completar la descripción literaria de la finca acreditando su ubicación y delimitación gráfica y, a través de ello, sus linderos y superficie, mediante la aportación de la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica. Este artículo 199 en ningún caso ampara la posibilidad de encubrir, bajo el pretexto de una rectificación de descripción, negocios jurídicos, como puede ser una agrupación de fincas".*

Queda claro,

1. El 199 solo sirve para lo que sirve: *"exclusivamente para completar la descripción literaria de la finca acreditando su ubicación y delimitación gráfica y, a través de ello, sus linderos y superficie, mediante la aportación de la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica".* Nótese que el art, 198 LH al señalar los procedimientos de concordancia entre el Registro y la realidad dice *"1º La inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca y su coordinación con el Catastro"*; en el punto 2º se refiere al deslinde registral de la finca; y en el 3º a *"La rectificación de su descripción"*, siendo ya el 4º el referido a las declaraciones de obra. A cada epígrafe le corresponde un artículo de desarrollo. Al punto 1º le corresponde el art. 199 cuyo objeto solo puede ser el que predica la norma: *"completar la descripción literaria de la misma acreditando su ubicación y delimitación gráfica y, a través de ello, sus linderos y superficie, mediante la aportación de la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica"*. Al punto 3º, por orden, le corresponde el procedimiento del art. 201.1 LH que sirve *"para rectificar la descripción, superficie o*

[307] La sensación que tenemos sobre ambos procedimientos desde 17 de noviembre de 2015, fecha de la Resolución de la DG sobre la materia que cambió el objeto legal de estos procedimientos es que las resoluciones de la DG dan la sensación de obligar a los notarios y a los registradores a *"pedalear y cambiar la rueda a la vez"*, pues son las sucesivas resoluciones las que van fijando criterios que, a veces cambian en el tiempo, sobre notificaciones, oposiciones, requisitos de la oposición para ser tenida en cuenta, acceso a las oposiciones formuladas, posibilidad o no de alegaciones, comunicación o no del contenido de oposiciones o alegaciones, etc.

[308] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-12940

linderos de cualquier finca registral". Completar la descripción no es rectificarla. Son procedimientos distintos y con distinto objeto. Solo la confusión creada por la Resolución de la DGRN de 17 de noviembre de 2015 explica el indebido uso que se le ha dado al procedimiento del art. 199 LH.

2. El procedimiento del art. 199 LH *"en ningún caso ampara la posibilidad de encubrir, bajo el pretexto de una rectificación de descripción, negocios jurídicos, como puede ser una agrupación de fincas"*. Por eso aclarar la naturaleza jurídica de la declaración de obra es tan importante, porque siendo como es un negocio jurídico unilateral de fijación del objeto del derecho jamás se debe amparar o enmascarar en un procedimiento del art. 199 LH. Para la declaración de obra existe un procedimiento *ad hoc* (el que corresponde al número 4 del art. 198, el que desarrolla el art. 202) y para la rectificación de descripciones otro (el que corresponde al número 3 del art. 198, el que desarrolla el art. 211). El procedimiento del art 199 nunca puede encubrir negocios ni unilaterales ni bilaterales y queda sujeto a responsabilidad (incluida fiscal por servir para eludir el pago de impuestos) el funcionario que lo acepte.

Ahora solo falta que otra resolución nos recuerde lo evidente: que el art. 199 LH tampoco puede utilizarse para enmascarar declaraciones de obra y eludir impuestos. La DG creó esta confusión y caos y a ella corresponde despejar la oscuridad sembrada.

3.6. RECAPITULACIÓN SOBRE LAS CONCLUSIONES ACERCA DEL "ELEMENTO FORMAL"

La declaración de obra nueva, terminada o en construcción, así como su finalización exigen escritura pública. El acta no es el documento adecuado ni siquiera para la constatación del final de obra porque es precisamente con motivo del final de obra cuando el propietario debe efectuar manifestaciones que delimitan el objeto de su derecho, el destino, la vía elegida, las obras que quiere declarar o no, la situación medioambiental o la valoración fiscal.

Resulta esencial que la declaración de obra nueva conste en escritura. Igualmente es esencial que en dicha escritura se controlen y cumplan los requisitos que el art. 28 LS y otras normas imponen; por el contrario, no es tan relevante o al menos no es más que cuestión de técnica notarial no susceptible de ser calificada como defecto que impida la inscripción, el *"nomen"* dado a la escritura o instrumento público. Por tanto, lo esencial es que la escritura cumpla objetivamente los requisitos legales para declarar una obra.

Con relación al *"nomen"* existe cierta confusión. Nadie duda de la calificación cuando se trata de declarar una obra nueva que antes no existía ni en el título notarial ni en el Registro. La cuestión se complica cuando la obra declarada en una escritura estaba inscrita.

En tal caso, pueden darse casos como los siguientes:

- La obra declarada e inscrita se ha modificado o ampliado en la realidad física. Su adecuación literaria exige la escritura de ampliación o modificación.
- La obra no se ha modificado en la realidad física, pero se constata que la descripción era incorrecta en algún punto.
- La obra no se ha modificado en la realidad física, pero se constata que constando ya que ocupaba todo el suelo, el suelo se había medido incorrectamente, debiendo inscribirse un exceso de cabida, por lo que, de forma correlacionada, el edificio declarado también es más grande (quizá este es el caso más claro de

"rectificación" porque la corrección de la obra ya resultaba del título anterior y del Registro).

Los otorgantes y el notario considerarán que en unos casos se amplió o modificó la realidad física y que en otros se pretende rectificar el título y la inscripción incorrectamente prácticamente por inexacta. Pero desde la óptica registral (y notarial) en todos los casos habrá una modificación de la obra declarada e inscrita, por lo que se denomine como se denomine el título, el notario deberá comprobar todos los requisitos del art. 28 LS y lo esencial será que en el título se constate tal control de legalidad por el notario con independencia del nombre que de al título.

Precisamente porque el *nomen* no es esencial, pero sí lo es el control notarial de legalidad de la declaración de obra nueva sí es posible yuxtaponer la declaración de obra al procedimiento del art. 201.1 LH y a la inmatriculación (pero nunca "enmascararlas" en dichos documentos). En ambos casos, la clave es que el instrumento público notarial cumpla los requisitos propios de la declaración de obra.

Por el contrario, por las mismas razones, debe rechazarse la instancia privada como cauce del negocio jurídico. También debe rechazarse el convenio regulador.

Finalmente, el procedimiento del art. 199 LH no puede utilizarse de forma espuria para enmascarar obras no declaradas porque no es medio hábil, contradice su rogación (en las tesis de la DG) al principio de voluntariedad de la inscripción de la obra y puede suponer una vía de elusión fiscal con riesgo para el funcionario que lo admita y, sobre todo, porque la declaración de obra nueva es un negocio jurídico normalmente unilateral de fijación del objeto y el procedimiento del art. 199 no es vía idónea para más que formalizar, encubrir negocios jurídicos[309]. En una instancia con firmas legitimadas ningún funcionario controla más que la legitimidad de la firma. Se omiten requisitos. En realidad, yendo más allá, el procedimiento del 199 LH solo debe servir para completar, nunca para rectificar, descripciones de fincas, mediante la incorporación de la base gráfica. Incluso, si se llega a la esencia, no existe ninguna razón para excluir la rogación del art. 199 LH de la exigencia de titulación auténtica que impone el art. 3 LH.

[309] *La Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 12 de septiembre de 2016*... BOE núm. 241, de 5 de octubre de 2016, pp. 71167-71172. Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-9144 recoge la posición de esta Dirección General que carece de competencias fiscales. Por ello, la DGT o alguna Comunidad Autónoma podrían diferir y exigir la presentación a liquidación y cuestionar la tesis de no sujeción, al menos, para la obra emboscada en tal instancia. No parece prudente asumir tal riesgo.

4. ¿POR QUÉ NO SE CLASIFICAN LAS ESCRITURAS EN FUNCIÓN DEL SUELO? LA AUSENCIA DE CALIFICACIÓN DEL SUELO

Como decíamos en la introducción de este Capítulo, la calificación del suelo sobre el que se desarrolla la obra no se utiliza como criterio calificatorio de la escritura. El motivo es que, normalmente, no se ha venido atendiendo a la calificación del suelo al redactar la escritura ni al inscribirla, al menos de forma explícita. Explicar esta notoria ausencia podría ubicarse dentro del "elemento real", señalando que curiosamente el contenido de la escritura de declaración de obra en la práctica no suele detenerse en reflejar adecuadamente la clasificación ni la calificación del suelo.

Pese a que la escritura de declaración de obra nueva supone la confluencia del Derecho civil y el urbanístico, incluso hoy suele brillar por su ausencia en la misma toda referencia al aspecto urbanístico del suelo, a su calificación. Más allá de la referencia a que, en el caso del art. 28.4 LS, *"el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general"*, se analiza poco el carácter del suelo.

Tanto es así que nos preguntamos si en un estudio sobre esta tipología de escritura no debería hablarse del suelo desde la perspectiva urbanística y reflejar la calificación del mismo en la escritura.

4.1. UNA MERA APROXIMACIÓN A LA CALIFICACIÓN DEL SUELO Y SUS CONSECUENCIAS

En apartados anteriores de este trabajo hemos visto que existe una calificación de los suelos y que, en función de la misma, se determinan los derechos de los propietarios.

En efecto, la LS de 2015 se preocupa del contenido del derecho de propiedad del suelo. Podemos usar este esquema:

Artículos sobre	Contenido del derecho de propiedad del suelo		
Calificación	General	Rural	Urbanizado
Facultades	12	13	14
Deberes y cargas	15	16	17

Pero esta situación nos exige una petición de principio: ¿de dónde sale esa clasificación en dos tipos de suelo? Es el art. 21 el que señala las "situaciones básicas del suelo" distinguiendo entre:

a) Suelo rural.
   - 21.2.a) regularía el suelo rural en sentido estricto o "puro".
   - 21.2.b) regularía el suelo rural susceptible de pasar a la situación de urbanizado.

b) Suelo urbanizado.
   - 21.3 y
   - 21.4.

El suelo rural puede, a su vez, ser susceptible de clasificaciones adicionales.

En cualquier caso, el art. 11 señala el régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Es un régimen estatutario y resulta de la vinculación a destinos concretos. *"La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está*

condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda".

Ya se suscita un problema derivado de dos afirmaciones. Por un lado, en el punto 3 se dice: *"Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística"*, precepto del que, en virtud del inciso "según la legislación de ordenación territorial y urbanística", podría deducirse que ese acto de conformidad lo decide cada Comunidad Autónoma. Por otro lado, en el punto 4 se afirma: *"Con independencia de lo establecido en el apartado anterior, serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen … b) las obras de edificación … de nueva planta"*, precepto del que parecería deducirse que siempre y necesariamente la obra de edificación de nueva planta exige licencia expresa, no admitiéndose otro tipo de control administrativo (como podría serlo la declaración responsable con control posterior). La cuestión ha generado problemas, en especial, en aquellas CCAA que admiten la declaración responsable en ciertos cambios de uso. Posibilidad que la DGSJFP conduce a la nada al entender que, como implican una obra, necesariamente se precisa licencia porque lo impone el art, 28 LS, pero que (aunque no fuese así) a efectos registrales siempre se precisará una declaración expresa de la Administración. Nada importa que el propio art. 11 LS solo señale el silencio negativo para las obras de *"nueva planta"*. Por esa vía la DG ha negado que una Comunidad pueda admitir la declaración responsable para el mero cambio de uso. Afirmaciones que nos llevan al problema apuntado de hasta qué punto puede crearse un "derecho registral" al margen de las competencias distribuidas constitucionalmente y que decida autónomamente sobre la habilitación o ámbito de competencias atribuidas a las CCAA. Materia que hemos tratado y sobre la que volveremos al estudiar las licencias y el silencio negativo y positivo en los trabajos complementarios a esta tesis.

En el punto 5, como contrapunto, sí admite la comunicación previa o declaración responsable para *"la primera ocupación o utilización de las edificaciones".*

A continuación, la LS 2015 en el art. 12 considera, dentro de las facultades del propietario del suelo, la de *"explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien"*.

Para el suelo rural, conforme al art. 13, si bien se observa, podríamos matizar a los efectos que nos interesan que

a) Que en el suelo rural puro no se plantea posibilidad de edificar.
b) Que, además, parece existir un suelo rural con *"valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable"*, donde se aplicará la respectiva legislación más estricta.
c) Que existe un suelo susceptible de pasar a la situación de urbanizado, donde como mínimo se admiten las obras de carácter provisional.
d) Que en los espacios de la Red Natura 2000 existe una regulación específica para su delimitación.

Por el contrario, en el suelo en situación de urbanizado se admite claramente en el art. 14.b) la posibilidad de edificar sobre la unidad apta para ello.

Los deberes y las cargas que, en ocasiones, obligan a ciertas obras, se definen con carácter general en el art. 15 y con carácter específico para cada tipo de suelo en los artículos 16 y 17.

4.2. ¿POR QUÉ SE OMITE LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DEL SUELO?

Si la facultad de edificación está ligada a la situación urbanística del suelo ¿no debería existir un apartado en la escritura relativo a esta circunstancia? ¿Qué justifica su ausencia?

Creemos que algunos aspectos conducen a la frecuente omisión de manifestaciones sobre la materia.

En primer lugar, la falta de uso de la vía del art. 27 LS 2015. Dice el precepto:

"4. Con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas o parcelas, los notarios podrán solicitar de la Administración Pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas. Los notarios remitirán a la Administración competente, para su debido conocimiento, copia simple en papel o en soporte digital de las escrituras para las que hubieran solicitado y obtenido información urbanística, dentro de los diez días siguientes a su otorgamiento. Esta copia no devengará arancel".

No existe un trámite específico informatizado ni para la solicitud de esta cédula o informe ni para la comunicación de la copia una vez autorizado el documento. Si la vía es la instancia genérica telemática, resulta vana la esperanza de disponer de la información antes de la fecha prevista para la autorización de la escritura. Si a ello añadimos que no existe obligación alguna de solicitar esa información y que implica una actuación al menos parcialmente no compensada, se cumplen los tres requisitos que hacen que no exista incentivo alguno para la utilización de esta vía (no es obligatoria, no es sencilla y no es sostenible económicamente).

En segundo lugar, la clasificación de los suelos que realiza la Ley del suelo de 2015 no difiere mucho de la realizada en el art. 12 de la LS 2008. Pese a esta coincidencia, la mayoría de las Comunidades mantiene una clasificación creada al amparo de esta legislación. Quizá las inseguridades de ajustar la norma autonómica a la estatal posterior inducen a huir de la claridad.

En tercer lugar, quizá las escrituras pecan de economía procedimental. La práctica notarial muestra alguna diferencia entre las declaraciones de obra vía el art. 28.1 LS y vía el art. 28.4 LS.

a) En las declaraciones vía el art. 28.1 LS, disponiendo de licencia, parece que no sea necesaria comprobación alguna sobre la situación urbanística del suelo.
b) En las declaraciones vía el art. 28.4 LS normalmente basta una manifestación relativa a *"que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general"*. Como quiera que la inscripción de estas obras se comunica al Ayuntamiento y este *"estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario"*, parece innecesario pedir una información

cuando va a existir un control posterior. Tampoco se entiende que esta información se remita desde el registro y no desde la notaría. No podemos olvidar que la inscripción es voluntaria y meramente declarativa, por lo que nada impide que se autorice la escritura, no se presente a inscribir y, de momento, el Ayuntamiento carezca de información.

En cuarto lugar, el acervo histórico. Las Resoluciones de la DGRN de 3 de enero de 2002 o 20 de marzo de 2003, 27 de mayo de 2006 o 14 de noviembre de 2011 dan por sentado que no es necesario acreditar la naturaleza urbana de la finca (frente al carácter de finca rústica) y que el mero hecho de que no pudiera practicarse la modificación registral del cambio de calificación de la finca, no obsta a la inscripción de la declaración de obra nueva pues también en suelo rústico cabe declarar obras cumpliendo sus requisitos propios.

Y, en quinto lugar, porque el problema de la invasión de dominio público o de zonas afectas por servidumbres de uso público se trata más bien en sede de obras declaradas por prescripción (vía el 28.4 LS) donde la responsabilidad de controlar dicho extremo se desplaza al Registrador.

Con todo, la solución no es, a nuestro juicio, óptima. La función del notario es proporcionar seguridad jurídica preventiva. Lo ideal sería incorporar una información urbanística si los Ayuntamientos fuesen diligentes en estas materias.

4.3. RIESGOS DE ESTA AUSENCIA DE CONCRECIÓN INICIAL

Cuando una solución no es óptima, puede provocar efectos indeseados. Imaginemos la situación. Los hitos comunes serían los siguientes: se declara una obra ante el notario por la vía del art. 28.4 LS; el notario autoriza el documento; el registrador inscribe; da cuenta al Ayuntamiento. A partir de aquí cabe considerar cuatro posibilidades que dan lugar a tres situaciones en función de que el Ayuntamiento responda o no y de la situación.

SUPUESTOS POSIBLES		AYUNTAMIENTO ¿CONTESTA A LA NOTIFICACIÓN?	
		Sí	No
¿LA CONCRETA SITUACIÓN DE LA OBRA PODRIA CAUSAR PERJUICIOS A UN ADQUIRENTE?	No	1	2
	Sí	3	4

a) En el supuesto 1, se ha producido efectivamente la prescripción de las acciones urbanísticas que podrían determinar la demolición y, efectivamente, el Ayuntamiento así lo contesta al Registro mediante resolución (*"la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario"*) y esta situación urbanística no es susceptible de generar perjuicios a un eventual adquirente. Supondría un elemento de tranquilidad adicional la constancia de la resolución, pero la situación sustantiva no cambia. En la práctica rara vez contestan los Ayuntamientos.
b) En el supuesto 2, se ha producido efectivamente la adquisición del derecho sobre la obra y el Ayuntamiento nada contesta al Registro. Como no es una

situación de las que podrían causar *"… perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca"*, no hay consecuencias.

   I. Por tanto, en los casos 1 y 2, la clave es que la prescripción de las acciones urbanísticas ha operado y que la situación urbanística de la finca no está sujeta a limitación.

c) La situación cambia si se pueden generar perjuicios al adquirente.
d) En el supuesto 3, la situación puede causar perjuicios y, además, el Ayuntamiento sí avisa de la situación y se hace constar por nota marginal. Ya se suscita un problema: ¿qué plazo tiene el Ayuntamiento para remitir la información y el Registrador para dejar constancia mediante nota marginal? La nota marginal parece claramente de publicidad noticia (porque si no consta, no obstante, podría haber perjuicios urbanísticos a un eventual adquirente). Por tanto, podrá suceder
   I. Que el adquirente sea anterior a la nota y el Ayuntamiento deba responder.
   II. Que el adquirente sea posterior a la nota, estando advertido, asume la situación y el Ayuntamiento no responde.
e) En el supuesto 4, la situación puede causar perjuicios, pero el Ayuntamiento no dicta resolución. Ante la ausencia de publicidad-noticia, el urbanismo se impone, pero esta falta de diligencia del Ayuntamiento le hará responsable.

La solución es, sencillamente, pésima. Desde la óptica del adquirente, pueden existir situaciones urbanísticas que desconozca y pese a ello le afecten; su consuelo será indirecto mediante una indemnización del Ayuntamiento (pero la finalidad de su adquisición se habrá frustrado). Desde la óptica del Ayuntamiento, sin que esté claro el plazo, su posible lentitud en remitir una resolución le puede generar daños y perjuicios. ¿No se debería anticipar obligatoriamente al momento de la verdad la previa comunicación y señalar un plazo?

4.4. Y LA REALIDAD DEMUESTRA QUE LOS RIESGOS TRAEN CONSECUENCIAS

Por ejemplo, en la Resolución 277/22 de la DGSJFP de 11 de mayo de 2023 (SN), la discusión surge porque se declara una obra por la vía del art. 28.4 LS y, una vez inscrita, se comunica al Ayuntamiento (de un término de Granada) *"que se había procedido a la inscripción de la escritura"*. El Ayuntamiento *"se opuso a dicha inscripción, incoando expediente de reposición de la legalidad infringida y de la realidad física alterada a los otorgantes de dicha escritura".* La discusión surge porque se plantea recurso de queja contra el notario porque, según el recurrente, conocía que era un "suelo urbanizable de especial protección", extremo que el notario niega.

Da igual si lo conocía o no, la cuestión es si la solución diseñada es óptima.

Sencillamente, no lo es. No lo es porque nótese que el propio Ayuntamiento cree que puede oponerse a una inscripción, cuando la inscripción ya se ha producido. Y tampoco lo es porque el resultado final de la intervención de notario y registrador es que quien ha satisfecho sus servicios está al final peor que al principio (deberá reponer la legalidad urbanística infringida). Tal consecuencia será acorde al ordenamiento, pero dista de poder calificarse de "seguridad jurídica preventiva". Además, no olvidemos que el notario en el recurso alega que se han otorgado otras declaraciones de obra en la misma zona y se han inscrito sin incidencias o nada ha sucedido. De ser así, es evidente que el sistema no funciona o lo hace aleatoriamente, lo que es casi peor. Sin duda, vista la alegación del notario, no resulta difícil creer (para quien conoce la práctica) que obras idénticas en los mismos suelos se habrán inscrito sin reacción municipal.

Al final, el sistema depende de una comunicación y de la diligencia o del Ayuntamiento en comunicar su resolución. ¿No sería más lógico exigir siempre un certificado del Ayuntamiento o la calificación del suelo o, al menos establecer una comunicación desde la notaría incluso previa al otorgamiento y con plazo al efecto al Ayuntamiento?

Por supuesto, una medida de tal alcance requeriría una modificación normativa (sin perjuicio de ofrecerlos como un servicio adicional voluntario en el ínterin). Apuntemos cómo podría quedar un cambio normativo al efecto.

4.5. PROPUESTAS DE MEJORA

Creemos que el sistema es manifiestamente mejorable. La sede electrónica notarial ya se comunica con los Ayuntamientos, para la información sobre la autorización de documentos que generen el Impuesto sobre el incremento del valor de terrenos de naturaleza urbana (*plus valía*) y para obtener información sobre el pago del Impuesto de Bienes Inmuebles. El sistema debería generalizarse.

Proponemos las siguientes modificaciones:

Texto actual – art. 27	Texto propuesto – art. 27
4. Con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas o parcelas, los notarios podrán solicitar de la Administración Pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas. Los notarios remitirán a la Administración competente, para su debido conocimiento, copia simple en papel o en soporte digital de las escrituras para las que hubieran solicitado y obtenido información urbanística, dentro de los diez días siguientes a su otorgamiento. Esta copia no devengará arancel	4. Con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas o parcelas **(entendidas conforme al apartado a) de este mismo artículo)**, los notarios **deberán** solicitar de la Administración Pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas, **informando de la fecha prevista de autorización**. **a) Si la Administración respondiera antes de la autorización del instrumento público, el notario incorporará tal información al documento.** **b) En otro caso, advertirá de la ausencia de información y, si todos los comparecientes hicieren constar expresamente su solicitud de que se autorice el instrumento con tal salvedad, el notario reseñará ambos extremos y autorizará el documento.** En cualquier caso, los notarios remitirán a la Administración competente, para su debido conocimiento, copia simple electrónica de las escrituras para las que hubieran solicitado información urbanística, **la hayan obtenido o no,** dentro de los diez días siguientes a su otorgamiento. **Tan pronto como la Administración pública competente remita la información, el notario la incorporará por diligencia a la matriz y la pondrá a disposición de los interesados en la Sede electrónica notarial a efectos de que puedan descargarse dicha información. El mero hecho de la solicitud o rogación del otorgamiento implicará que el notario quede requerido a los fines indicados.**

	Al efecto de implementar las solicitudes de información y las respuestas de la Administración, estas establecerán las oportunas integraciones con la Sede electrónica notarial. **Adicionalmente, conforme al desarrollo que mediante resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro se regule, se cargarán en el Catastro, mediante las Bases de datos oportunas, las informaciones relevantes derivadas de la calificación urbanística de las fincas y las limitaciones legales del dominio y afecciones por colindancia o servidumbre, pudiendo obtenerse un informe en línea que, cuando esté disponible, el notario descargará e incorporará al instrumento público.**

Texto actual – art. 28.4	Texto propuesto – art. 28.1
1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo. Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos: a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias	1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo. Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos: a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias

para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente, salvo que la legislación urbanística sujetase tales actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable, en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por los documentos que acrediten que la comunicación ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad, sin que del Registro de la Propiedad resulte la existencia de resolución obstativa alguna.	para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente, salvo que la legislación urbanística sujetase tales actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable, en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por los documentos que acrediten que la comunicación ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad, sin que del Registro de la Propiedad resulte la existencia de resolución obstativa alguna. **Respecto de escrituras relativas a construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, cuya inscripción se regula en el apartado 4 de este precepto, el notario aplicará lo dispuesto en el art. 27.4.**

4.6. ANEXO DE CATEGORÍAS DE SUELO SEGÚN CCAA

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO – CLASIFICACIÓN DEL SUELO POR CCAA			
Código	**Literal (INE)**	**Norma**	
01	Andalucía	Capítulo I. Clasificación del suelo. Artículo 12. Clases del suelo. Artículo 13. Suelo urbano. Artículo 14. Suelo rústico. a) Suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial. b) Suelo rústico preservado por la existencia acreditada de procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos. c) Suelo rústico preservado por la ordenación territorial o urbanística. d) Suelo rústico común, que incluye el resto del suelo rústico del término municipal.	Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-20916
02	Aragón	Artículo 11. Clasificación y categorías. a) Suelo urbano, consolidado o no consolidado. b) Suelo urbanizable, delimitado o no delimitado. c) Suelo no urbanizable, especial o genérico.	Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOA-d-2014-90410&p=20230228&tn=2
03	Asturias, Principado de	Capítulo primero. Clasificación del suelo. Artículo 112. Clases de suelo. Artículo 113. Suelo urbano. Artículo 114. Suelo urbano consolidado y no consolidado. Artículo 115. Suelo no urbanizable. Artículo 116. Suelo urbanizable.	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril. https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-10070-consolidado.pdf
04	Balears, Illes	TÍTULO I. Régimen urbanístico del suelo CAPÍTULO I. Clasificación del suelo Artículo 18. Clases de suelo. Artículo 19. El suelo urbano. Artículo 20. El suelo urbanizable.	Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-806

		Artículo 21. El suelo rústico.	*En proceso de actualización BOE*
05	Canarias	CAPÍTULO II. Clasificación del suelo Artículo 49. Clases de suelo. Artículo 50 y 51. Suelo urbano. a) Suelo urbano consolidado b) Suelo urbano no consolidado Artículo 52 y 53. Suelo urbanizable. a) Suelo sectorizado b) Suelo no sectorizado 1) Turístico 2) Estratégico 3) Diferido Artículo 54 y 55. Suelo rústico. a) Cuando en los terrenos se hallen presentes valores naturales o culturales. 1) Suelo rústico de protección natural 2) Suelo rústico de protección paisajística 3) Suelo rústico de protección cultural 4) Suelo rústico de protección de entornos 5) Suelo rústico de protección costera b) Cuando los terrenos precisen de protección de sus valores económicos. 1) Suelo rústico de protección agraria 2) Suelo rústico de protección forestal 3) Suelo rústico de protección hidrológica 4) Suelo rústico de protección minera 5) Suelo rústico de protección de infraestructuras y de equipamientos c) Cuando en los terrenos existan asentamientos consolidados de carácter residencial. 1) Suelo rústico de asentamiento rural 2) Suelo rústico de asentamiento agrícola d) Suelo rústico de protección territorial	Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOC-j-2000-90006&p=20230315&tn=6

06	Cantabria	Título II. Clasificación y régimen del suelo. Capítulo I. Las clases de suelo. Sección 1.ª Suelo urbano. Sección 2.ª Suelo urbanizable. Sección 3.ª Suelo rústico.	Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-13844
07	Castilla y León	CAPÍTULO II. Clasificación del suelo Artículo 10. Clasificación del suelo. Artículo 11. Suelo urbano. Artículo 12. Categorías de suelo urbano. a) Suelo urbano consolidado b) Suelo urbano no consolidado Artículo 13. Suelo urbanizable. Artículo 14. Categorías de suelo urbanizable. a) Suelo urbanizable delimitado b) Suelo urbanizable no delimitado Artículo 15. Suelo rústico. Artículo 16. Categorías de suelo rústico. a) Suelo rústico común b) Suelo rústico de entorno urbano c) Suelo rústico con asentamiento tradicional d) Suelo rústico con protección agropecuaria e) Suelo rústico con protección de infraestructuras f) Suelo rústico con protección cultural g) Suelo rústico con protección natural h) Suelo rústico con protección especial i) Suelo rústico de actividades extractivas j) Suelo rústico de asentamiento irregular	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-12599#:~:text=El%20territorio%20de%20Castilla%20y,suelo%20urbanizable%20y%20suelo%20r%C3%Bastico
08	Castilla - La Mancha	TÍTULO IV. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo CAPÍTULO I. La clasificación del suelo Artículo 44. Las clases de suelo. Artículo 45. El suelo urbano Artículo 46. El suelo urbanizable	Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

		Artículo 47. El suelo rústico Artículo 48. La clasificación	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=DOCM-q-2023-90063
09	Cataluña	Artículo 25. Clasificación del suelo. a) Suelo urbano. 1) Suelo urbano consolidado (Art. 30) 2) Suelo urbano no consolidado (Art. 31) b) Suelo no urbanizable. c) Suelo urbanizable.	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-13883&p=20231108&tn=6
10	Comunitat Valenciana	Artículo 28. Clasificación del suelo. a) Suelo urbano. b) Suelo no urbanizable. c) Suelo urbanizable.	Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=DOGV-r-2021-90283
11	Extremadura	Artículo 6. Clasificación del suelo. a) Suelo urbano. b) Suelo urbanizable. c) Suelo rústico.	Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-1790
12	Galicia	CAPÍTULO II. Clasificación del suelo Artículo 15. Clasificación del suelo. CAPÍTULO III. Régimen de las distintas clases y categorías de suelo Sección 1.ª Suelo urbano 1) Suelo urbano consolidado (Art. 17) 2) Suelo urbano no consolidado (Art. 17) Sección 2.ª Núcleos rurales Sección 3.ª Suelo urbanizable Sección 4.ª Suelo rústico 1) Suelo rústico de protección ordinaria 2) Suelo rústico de especial protección	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2016-3191&p=20231229&tn=2

		Sección 5.ª Edificaciones tradicionales	
13	Madrid, Comunidad de	CAPÍTULO II. Clasificación del suelo Artículo 13. Clases de suelo y categorías. Artículo 14. Suelo urbano. a) Suelo urbano consolidado b) Suelo urbano no consolidado Artículo 15. Suelo urbanizable. a) Suelo urbano sectorizado b) Suelo urbano no sectorizado Artículo 16. Suelo no urbanizable de protección.	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-18784
14	Murcia, Región de	CAPÍTULO II. Clasificación del suelo Artículo 79. Clases de suelo. Artículo 80 y 81. Suelo urbano. a) Suelo urbano consolidado b) Suelo urbano no consolidado c) Suelo urbano de núcleo rural d) Suelo urbano especial Artículo 82. Solar. Artículo 83. Suelo no urbanizable. Artículo 84. Suelo urbanizable. a) Suelo urbano sectorizado b) Suelo urbano no sectorizado c) Suelo urbanizable especial	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-4790
15	Navarra, Comunidad Foral de	CAPÍTULO II. Clasificación del suelo Artículo 88. Clases de suelo. Artículo 90. Suelo urbano. a) Suelo urbano consolidado b) Suelo urbano no consolidado Artículo 91. Solar. Artículo 92. Suelo no urbanizable.	Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12907

		a) Suelo no urbanizable de protección b) Suelo no urbanizable de preservación Artículo 93. Suelo urbanizable.	
16	País Vasco	TÍTULO II. Clasificación, calificación y régimen del suelo CAPÍTULO I. Clasificación: clases y categorías de suelo Artículo 10. Clasificación del suelo. Artículo 11. Clasificación del suelo urbano. a) Suelo urbano consolidado b) Suelo urbano no consolidado Artículo 12. Condición de solar. Adquisición y pérdida. Artículo 13. Clasificación del suelo no urbanizable. Artículo 14. Clasificación de suelo urbanizable. a) Suelo urbano sectorizado b) Suelo urbano no sectorizado	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2006/06/30/2/con
17	Rioja, La	TÍTULO II. Clasificación y régimen del suelo CAPÍTULO I. Disposiciones generales Artículo 38. Clasificación del suelo. Artículo 39. Clasificación del suelo en municipios sin planeamiento. Artículo 40. Régimen del subsuelo. CAPÍTULO II. Suelo urbano Artículo 41. Suelo urbano. Artículo 42. Categorías de suelo urbano. a) Suelo urbano consolidado b) Suelo urbano no consolidado Artículo 43. Solar. Artículo 44. Derechos y deberes en suelo urbano. CAPÍTULO III. Suelo no urbanizable Artículo 45. Suelo no urbanizable especial. Artículo 46. Suelo no urbanizable genérico. CAPÍTULO IV. Suelo urbanizable Artículo 54. Suelo urbanizable.	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-9008

		Artículo 55. Categorías de suelo urbanizable. Artículo 56. Suelo urbanizable delimitado. Artículo 57. Suelo urbanizable no delimitado.	
18	Ceuta		
19	Melilla		

4.7. SIN PERJUICIO DE QUE NO ES IMPOSIBLE QUE SE PERMITAN LEGALIZAR OBRAS EN SUELOS RÚSTICOS

Lo cierto es que la presión social conduce en ocasiones a que se admita la legalización de obras en suelo rústico.

Por ejemplo, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso a la sostenibilidad del territorio de Andalucía regula la legalización y contiene la DT 5ª[310] que se considera como una especie de indulto a ciertas construcciones antiguas.

Y en Baleares existe un sistema[311] y se prevé su modificación en 2025.

Las cuestiones competenciales se solucionan en estos casos mediante acuerdos políticos. De ahí que consideremos que notarios o registradores tienen muy difícil acudir al argumento de la duda sobre la constitucionalidad de la norma.

4.8. LOS SUELOS DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA.

La concentración parcelaria plantea los problemas que veremos (en trabajos complementarios a esta tesis) en el caso de que se haya procedido a actuar de manera que se concentra la finca rústica y se deja sin incluir el espacio destinado a una posible edificación. Es decir, la finca aparece con un hueco central o podemos estar en presencia de dos fincas: la edificación -no concentrada- y el terreno circundante objeto de la concentración parcelaria. Pero no siempre es así.

La Resolución de la DGSJFP de 8 de abril de 2025[312] se enfrenta a este caso.

El asiento registral describe la finca con una superficie de 4650 m2 y no indica que tenga ningún lindero interno y añade que dentro hay una obra (que es la que ahora se declara).

---

[310] Disposición transitoria quinta. Régimen de las edificaciones terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, y de aquellas para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio.
1. Las edificaciones terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística para su ubicación en el suelo no urbanizable, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia urbanística tanto de obras como de ocupación o utilización para el uso que tuvieran a dicha fecha. Dicho régimen no será extensible a las obras posteriores que se hayan realizado sobre la edificación sin las preceptivas licencias urbanísticas.
Igual criterio se aplicará respecto de las edificaciones irregulares en suelo urbano y urbanizable para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.
2. Las personas propietarias de las citadas edificaciones podrán recabar del Ayuntamiento certificación administrativa en la que se hará constar el régimen aplicable a ellas.
3. Este régimen no resultará de aplicación en las zonas de dominio público marítimo-terrestre y sus servidumbres, en las que las edificaciones se sujetarán al régimen que se derive de lo dispuesto en la legislación de costas y, particularmente, a las prohibiciones contenidas en los artículos 25 y 32 de la Ley de Costas y de la imprescriptibilidad en los términos establecidos en el artículo 197 del Reglamento General de Costas.

[311] *Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes para la simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears*. BOE, núm. 15, de 17 de enero de 2025, pp. 6871-7035. Consultable en https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2025-720. Conviene ver la DA 7ª.

[312] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-10042

El registrador pretende que en la concentración no se incluyó como parte de la finca la zona central, es decir que la finca sería el caso típico de “queso Gruyere” dejando sin inmatricular el suelo donde se declara la obra. El notario afirma que ese suelo está incluido. De hecho, las dos referencias catastrales suman 4.646 m2 (FD 4 de la resolución), cifra casi idéntica a los 4.650 m2 del asiento. La lectura del asiento registral no da argumento ni de linderos ni de superficie ni de exclusión de la obra para considerar que el suelo que está ocupa no está inmatriculado. El registrador basa su calificación no en el asiento, sino en supuestos papeles o planos que motivaron el mismo y la consulta a un visor que dice lo contrario a lo que dice el propio Registro.

La DG da la razón al notario. Una vez más estamos ante el peligro de calificar basándose en lo no está inscrito ni resulta del título.

En cualquier caso, antes de empezar a declarar la obra, el suelo debe estar claro.

4.9. RECAPITULACIÓN SOBRE LA AUSENCIA DE CALIFICACIÓN DE LA ESCRITURA EN FUNCIÓN DE LA CALIFICACIÓN DEL SUELO

La importancia de la calificación del suelo y del cumplimiento de los deberes urbanísticos para la patrimonialización de las obras que se edifican sobre los mismos debería tener su reflejo en la escritura pública. El sistema actual no proporciona seguridad; si proporciona alguna seguridad, desde luego no es preventiva.

a) Debería imponerse una consulta vía notarial conforme al art. 27 LS de la calificación del suelo, en especial, en las transmisiones y en las declaraciones de obra.
b) Podría utilizarse la infraestructura de comunicación del notariado con la FEMP.
c) La información o dación de cuenta sobre la pretensión de declarar una obra por la vía del art. 28.4 LS debería partir del notario, requerido al efecto, señalando un plazo para la posible oposición por el Ayuntamiento y pudiendo autorizar en otro caso.
d) La seguridad jurídica o se produce en el momento del otorgamiento ante el Notario, momento de la verdad, o después ya solo conduce al pleito o al expediente administrativo y el daño, responda quien responda, ya está causado.

CONCLUSIONES

Podemos concluir que una correcta calificación notarial del negocio jurídico permitirá al notario determinar los requisitos necesarios para la autorización e informar a los otorgantes de las consecuencias jurídicas del negocio documentado.

Si bien la calificación esencial hoy parece centrada en la vía de declaración (el art. 28.1 o 28.4); sin embargo, también resultan relevantes el estado constructivo (obra terminada o en construcción), el tipo de modificación (rectificación de errores o ampliación), la modalidad o el destino.

No obstante, la inadecuada calificación notarial (por más que pudiera ser un defecto de técnica notarial) nunca será obstáculo para el acceso de la obra declarada al Registro si objetiva y sustantivamente el documento notarial incluye todos los requisitos necesarios.

La DG pretende que la vía de acceso al Registro (art. 28.1 o 28.4) determina unos efectos jurídicos, pero se ha cuidado mucho de detallarlos porque quizá no sean tan relevantes como pretende. Las vías de acceso no son excluyentes y obras realizadas conforme a licencia pueden declararse en escritura e inscribirse por prescripción. Por tanto, sería falso que el efecto jurídico dimane de una vía a fin de cuentas elegida por los otorgantes.

En realidad, solo el urbanismo puede determinar si la obra es legal; fue legal pero hoy se encuentra en situación de fuera de ordenación total o parcial; o si es un supuesto de obra asimilada a fuera de ordenación.

El medio adecuado para obtener esa información urbanística nunca será el Registro (petrificado al tiempo de la declaración y que no informa adecuadamente de la vía ni de sus efectos, salvo ocasionalmente y siempre que se sea un jurista experto). El medio adecuado de conocerla será la *"cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas"* las fincas a que se refiere el art. 27.4 LS. Esa situación puede cambiar en el tiempo. En operaciones de importancia inmobiliaria o profesionalizadas, ese estudio se realiza antes de cada otorgamiento (*due dilligence, compliance*). Debiera extenderse a cada comprador la posibilidad real de acceder a esa información en tiempo razonable, lo que exigiría dotar de medios y recursos a los Ayuntamientos. Cualquier información posterior al momento de la verdad, al del otorgamiento con el consentimiento informado de las partes y la autorización notarial, ya no proporciona seguridad o, de proporcionarla, ya no es seguridad preventiva. La DGSJFP debería ser la primera interesada en facilitar que los Ayuntamientos proporcionen esta información a los notarios y, mediante estos, a la ciudadanía.

En todo caso, el vehículo formal adecuado debe ser siempre la escritura pública cuyo contenido propio incluye *"las declaraciones de voluntad, los actos jurídicos que impliquen prestación de consentimiento, los contratos y los negocios jurídicos de todas clases"*, materia que enlaza con el estudio que se realizó de la naturaleza jurídica de la declaración de obra. Solo en 2025 parece que la DG comienza a darse cuenta del error que cometió en 2015 al hipertrofiar el procedimiento del art. 199 LH para fines y con formas distintas de aquellas que por Ley le corresponden.

La declaración de obra podrá yuxtaponerse a otros negocios que consten en instrumento público, pero no cabe eludir el control notarial de legalidad recurriendo a la mera instancia.

CAPÍTULO IV.
COMPARECENCIA Y JUICIO NOTARIAL DE APTITUD Y LEGITIMACIÓN

INTRODUCCIÓN

Tras la calificación del documento (si se consigna en el título o encabezamiento), el notario consigna los datos preliminares (número de protocolo, lugar, fecha y autoría del documento, es decir, la identificación del mismo notario y del Colegio al que consta adscrito). Tal sección no merece mayor comentario, por sujetarse a reglas generales.

En general, los otorgantes utilizarán el derecho de libre elección del notario. Excepcionalmente es posible que proceda la aplicación del turno en algunas escrituras cuando el otorgante tiene carácter público (art. 127 RN). Si el turno merece o no críticas excede de este trabajo. Sí es cierto que al establecerse un doble punto de conexión (*"Dichos documentos deberán otorgarse en población en que la entidad, organismos o empresa tengan su domicilio social, o delegación u oficina o, en su caso, donde radique el inmueble objeto del contrato"*), no es impensable que se produzca una concentración de firma en grandes capitales en detrimento de otras poblaciones. Un ejemplo de entidad sujeta a turno sería SAREB desde que la participación pública es superior al cincuenta por ciento.

A continuación, la escritura contempla las secciones de comparecencia, identificación, intervención y juicio notarial de aptitud y legitimación. Cabría esperar que, siendo de aplicación las reglas generales, fuese innecesario referirse a aspectos específicos en la declaración de obra nueva. Es decir, si se conoce la naturaleza jurídica del documento, determinar quiénes deben prestar su consentimiento no debería exigir esfuerzo alguno. Sin embargo, desde el principio se plantea una diferencia entre los consentimientos esenciales y otros que se duda si pueden ser necesarios. Además, surge la duda de si la legitimación para la declaración de obra nueva es siempre la misma o depende de si se declara en construcción o terminada o se declara su terminación ulterior.

1. LA COMPARECENCIA "ESENCIAL" EN LAS ESCRITURAS DE DECLARACIÓN DE OBRA EN CONSTRUCCIÓN O TERMINADA Y DE ACREDITACIÓN DE SU FINALIZACIÓN

Hablamos de comparecencia "esencial" referida a quienes propiamente otorgan la declaración de obra (en construcción, terminada o de finalización) para distinguirla de otros comparecientes "accidentales" cuyo consentimiento puede ser conveniente o, incluso, necesario en determinadas circunstancias en función de las cargas o características físicas de la finca.

La determinación de los sujetos cuyo consentimiento es esencial (imprescindible) para otorgar estas escrituras de declaración de obra nueva o los instrumentos acreditativos de su finalización (los llamados "elementos personales") plantea algunas cuestiones que conviene analizar.

1.1 AFIRMACIONES INDISCUTIDAS (PERO DISCUTIBLES) DE LA DOCTRINA DOMINANTE

Podemos partir de algunas afirmaciones que la doctrina acepta implícitamente, por lo que parecen axiomas indiscutidos, pero que -en realidad- son discutibles.

a) La doctrina no parece extraer consecuencia alguna de la calificación de la naturaleza jurídica de la declaración de obra como acto o hecho jurídico. Parece que una vez cierran el capítulo de naturaleza jurídica, esta se olvida y carece de toda influencia en los elementos personales.

b) La naturaleza jurídica de la declaración de obra debería determinar los elementos personales y los requisitos de la antes llamada *"capacidad"* (hoy juicio de aptitud y discernimiento). ¿Cuál era esa naturaleza jurídica para la doctrina dominante? Remitimos al apartado correspondiente, pero proporcionamos unas pinceladas.
   I. Es pacífica la afirmación de que se trata de un "acto de riguroso dominio", por tanto, quien debería otorgar toda escritura o instrumento debería ser el dueño. Sin embargo, de inmediato se aprecian confusiones.
   II. También se suele afirmar y repetir que no es un acto dispositivo, sino de administración ordinaria[313], añadiendo a veces que es *"cuasi dispositivo"*.

   A nadie parece importarle que estas afirmaciones después sean contradictorias con algunas soluciones tanto normativas como de las resoluciones de DGSJFP.

c) Desde la óptica de la doctrina dominante tales afirmaciones parecen aplicables a las declaraciones de obra terminada o en construcción, pero no a las meras (y mal llamadas) "actas de finalización de obra". Por tanto, curiosamente, los

[313] Martínez-Gil, I. (2021). *Memento práctico Francis Lefebvre: hipotecario: 2021-2022*. Lefebvre El Derecho, p. 196. Con cita de la Resolución de 18 de septiembre de 2015, BOE núm. 241, Sec. III, p. 93255. Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10832. Pero lo que el registrador calificante dice es *"siendo la declaración de obra nueva un acto de riguroso dominio que debe ser realizado por el dueño del inmueble o quien tenga facultades para administrar su patrimonio (cfr. artículo 20 de la Ley Hipotecaria y Resoluciones de 21 de mayo de 1991 y 27 de diciembre de 2010)"* y no vemos un pronunciamiento claro de la DGRN.

requisitos para éstas (finales de obras) serían mucho más laxos que para las escrituras de declaración de obra. Esta situación se acepta sin juicio crítico alguno.

La única explicación sería entender que mientras la declaración de obra es un acto jurídico, la finalización es un hecho jurídico (afirmación de la que discrepamos). Pero nadie justifica el distinto trato.

El fundamento de este distinto nivel de exigencia en cuanto a la legitimación para otorgar una escritura de declaración de obra y la constancia de su terminación sería puramente normativo. El RD 1093/1997 se entiende vigente sin juicio crítico alguno. En efecto, el art. 47 dispone:

"2. Será inscribible el acta a que se refiere el párrafo anterior cuando hubiese sido requerido su otorgamiento por el titular registral o por las siguientes personas:
a) Aquella que hubiere declarado la obra nueva en construcción, aun cuando hubiese trasmitido el dominio en todo o en parte.
b) Si la finca perteneciese a varios titulares en pro indiviso, los que reúnan la mayoría necesaria para realizar actos de administración.
c) El presidente de la junta de propietarios, si el edificio se hubiese constituido en régimen de propiedad horizontal.
d) Cualquiera de los cónyuges, si el inmueble estuviese atribuido a su sociedad conyugal".

La Resolución de la Dirección General de 4 de septiembre de 2020 es el epítome de esta tesis al afirmar que *"sin entrar a valorar la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva, deben distinguirse dos supuestos distintos en cuanto a la capacidad exigible: Para la declarar la obra inicialmente (ya se trate de declaración de obra nueva en construcción o declaración directa de obra nueva terminada … En cambio, para declarar solo el fin de obra, cuando ya consta previamente declarada la obra en construcción …".*

Podríamos plantearnos como conclusión preliminar una pregunta. ¿Para qué indagan los teóricos en las naturalezas jurídicas de las instituciones si las cuestiones pueden resolverse al margen de las mismas?

d) La doctrina dominante ni siquiera parece cuestionarse si la necesidad de georreferenciación de la porción de suelo ocupada por la edificación e, indirectamente, del suelo, afecta o no a la naturaleza jurídica y, por ende, a la aptitud para el ejercicio de la capacidad.

¿Cómo es posible que aplicándose la obligación de georreferenciar tanto en las escrituras de obra terminada como en las de terminación de obra se pretenda, sin embargo, que la legitimación no se iguale entre ambas? ¿Qué sentido tiene igualar la legitimación entre la declaración de obra terminada y de obra en construcción cuando en esta (por el contrario) no se georreferencia ni se exigen la mayoría de requisitos de una obra terminada?

e) Sí se apunta tímidamente el impacto de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, sobre esta materia[314].

f) Finalmente, suele confundirse el problema de la "inscribibilidad" con el de la legitimación y el de la propiedad con el del titular registral o el del tracto.

Resumiendo: para la doctrina dominante

a) La legitimación de los elementos personales para la declaración de obra, sea en construcción o terminada, son similares.
b) Por el contrario, la legitimación de los elementos personales para la mera constancia de terminación de la obra, son muchísimo más laxos. De hecho, se amplía a sujetos que nunca podrían otorgar la declaración de obra por sí.
    I. Se exceptúa el caso en que la terminación suponga modificación de la previa declaración, pero es que, en tal caso, en rigor sería una modificación de la declaración que se regiría por las reglas de esta.
c) La exigencia de georreferenciación no alteraría estas conclusiones.
d) La afirmación de ser acto de administración ordinaria no colisionaría con exigir unanimidad de los comuneros.
e) Las legitimaciones para la declaración de finalización de obra reconocidas a quien ya no es dueño (pero declaró la obra en construcción) o al Presidente de la comunidad (en cualquier caso) no atentarían contra la naturaleza jurídica de la declaración de obra como acto de riguroso dominio. Se intuye que subyace que la finalización de obra tendría una naturaleza distinta de la declaración.

1.2. JUICIO CRÍTICO

Tras la lectura de la discusión sobre la naturaleza jurídica (como insinuamos en el apartado dedicado a la misma, no es infrecuente que se menosprecie la naturaleza jurídica considerando que es una discusión abstracta y olvidando que determina consecuencias jurídicas), será fácil anticipar que nuestro juicio crítico va implícito en la revisión de la naturaleza jurídica y las normas "facilitadoras" de la inscripción.

a) Si se establece una naturaleza jurídica, se debería ser consecuente con la misma.

    Quienes afirman que estamos ante un simple "hecho jurídico" deberían defender que prácticamente cualquiera podría dejar constancia de este hecho que produciría sus efectos por sí mismo. Tesis absurda que nadie defiende, de donde resulta claro que la declaración de obra no es un simple "hecho jurídico".

b) La declaración de obra nueva exige la georreferenciación de la porción de suelo ocupada por la edificación. Y (de forma como mínimo alegal) las Resoluciones conjuntas Catastro - Dirección General y la Resolución-Circular exigen indirectamente la del suelo en que se asienta la obra. De hecho, la georreferenciación se exige en la declaración de obra terminada y la finalización de la obra declarada en construcción. Respecto de la obra declarada en construcción, es

[314] Así, Martínez-Gil, I. (2021). *Memento práctico Francis Lefebvre: hipotecario: 2021-2022*. Lefebvre El Derecho, p. 197 y Oliva Izquierdo, A. M. (2022). *Las declaraciones de obra nueva y el registro de la propiedad: Legislación estatal y autonómica desde una perspectiva de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública*. Basconfer, p. 51.

meramente potestativo indicar la georreferenciación (excepto en Andalucía y con discusiones doctrinales -Oliva, Delgado Ramos y Rico, discrepan-).

Por tanto, puestos a establecer paralelismos, nos parece que la exigencia de georreferenciación, que a la postre acaba determinando la superficie de la finca, debería conducir a que la identificación de quiénes pueden otorgar la declaración de obra terminada (que exige tal georreferenciación necesariamente) debiera ser similar a la de quiénes pueden declarar la finalización de una obra declarada previamente en construcción (porque dicha finalización exige también necesariamente la georreferenciación).

El hecho de que excepcionalmente el art. 47 del RD 1093/1997 admita legitimaciones especiales debe ser considerado con cautela. De hecho, debería incluso cuestionarse su vigencia tras la Ley 13/2015.

c) La declaración de obra nueva puede realizarse por dos vías: el 28.1 y el 28.4 del TR Ley del suelo y rehabilitación urbanas. Dado que una obra que se ha realizado cumpliendo con todos los requisitos del art. 28.1 también es posible declararla por la vía del 28.4 (si se acepta que tienen consecuencias dispares) deberíamos concluir que solo el dueño (o titular de un derecho que le otorgue tal legitimación) puede tomar la decisión entre elegir una vía u otra pues los efectos serán distintos. El derecho adjetivo (registral) no nos puede hacer perder el norte del derecho sustantivo (civil) y de sus consecuencias.

d) No debe confundirse el problema de la "inscribibilidad" con el de la legitimación ni el de la propiedad con el del titular registral o el del tracto.

e) El nuevo paradigma de la Ley 8/2021 respecto de la capacidad, comporta que defender que se trata de un mero acto de administración ordinaria pueda conllevar consecuencias muy dudosas cuando -como consecuencia de la georreferenciación- se altere la superficie de la finca.

Nuestra conclusión es que la doctrina debería cuestionarse el impacto de la exigencia de georreferenciación en la legitimación para declarar las obras y su terminación; igualmente debería cuestionarse si tiene sentido distinguir una legitimación para declarar obras terminadas y otra distinta y más laxa para declarar su terminación cuando previamente se declararon en construcción; si es coherente afirmar que se trata de un acto de administración ordinario y exigir el consentimiento de todos los copropietarios; y, finalmente, el impacto de la Ley 8/2021 en función de si se califica o no de acto de mera administración.

Tampoco estaría de más darse cuenta de una paradoja. Se afirma por esta doctrina que hace seguidismo de la DG

a) que el final de obra es acto de administración, cuya legitimación aparece "facilitada" por el RD 1093/1997;
b) pero que, por el contrario, si ese fin de obra incluye una modificación de la obra previamente declarada, esa legitimación facilitadora ya no existe.

Pero nadie cae en la cuenta del absurdo que supone atribuir a los titulares de la "legitimación facilitada" la potestad de decidir si se han producido o no modificaciones respecto de la obra declarada. Por esta vía, son ellos mismos (negando que haya habido modificaciones), quienes determinan su propia competencia.

Quizá quede mejor explicado con un ejemplo.

El Presidente de una Comunidad, según la norma del RD 1093/1997 puede hacer constar el final de la obra ya declarada en construcción. No podría si se hubieran producido modificaciones. Pero será él mismo quien indique o niegue que se han producido modificaciones y determine así su competencia. Es decir, es el propio otorgante quien por sus meras manifestaciones determina su ámbito competencial y su legitimación excepcional. Es cierto que podría alegarse que la determinación de si hubo o no modificaciones vendrá soportada con un certificado de final de obra expedido por el técnico, pero no olvidemos que (como se verá) esa misma Dirección General atribuye competencias a notarios y registradores para negar los juicios técnicos (p.e. errores, calificaciones de rehabilitación cuando hay ampliación de obra, etc.). La materia se estudiará más adelante y discutiremos si la posición del Presidente es congruente con sus competencias en otras materias.

1.3. DISCUSIONES Y SOLUCIONES CLÁSICAS A LOS SUPUESTOS MÁS FRECUENTES

Analicemos las discusiones más frecuentes respecto de las personas legitimadas para otorgar la declaración de obra que tienen como denominador común ostentar el derecho de propiedad o un derecho real que les legitime al efecto. Lógicamente, la declaración será o no inscribible en función de si se cumple el tracto sucesivo o se aplica alguna de las normas que lo exceptúan o "facilitadoras" como veremos.

En la doctrina clásica, contemplado el problema desde la sede exclusivamente registral, se aplicaría el principio de tracto sucesivo de suerte que sería el titular registral quien debería otorgar la declaración de obra nueva o consentir la hecha por un titular anterior que no la hubiese inscrito. El primer problema es que ese "titular" normalmente lo será el mismo titular del dominio de la finca, pero nada obsta a la existencia de titulares distintos del derecho a edificar como en el caso del superficiario y del titular del derecho de vuelo. Para esta doctrina clásica, anterior a 2015, las discusiones se centran en la necesidad o no de consentimiento de otros comuneros, del cónyuge o de herederos de la comunidad hereditaria. Como quiera que en esa etapa se consideraba la declaración de obra nueva como mero acto de administración (así, basta ver que la Resolución de la DGRN de 21 de mayo de 1991[315] admitía la inscripción de la obra, pese a las dudas sobre la titularidad de la finca) solía admitirse la actuación de administradores, menores emancipados por sí, padres sin autorización judicial, tutores sin autorización judicial, etc.

1.3.1. EL PROPIETARIO

El art. 208 LH antes de su reforma por la Ley 13/2015 nos hablaba de escritura en la que *"el propietario"* describa la edificación. El actual art. 202 LH nada dice sobre quién debe otorgar la escritura. Parece evidente y no necesita mayor justificación que el propietario puede otorgar la escritura.

De hecho, el art. 12 de la LS dice *"2. Las facultades del propietario alcanzan al vuelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de*

[315] Consultable en https://www.boe.es/boe/dias/1991/07/15/pdfs/A23534-23536.pdf
"Cuestión distinta es la de si la declaración de obra nueva… puede tener acceso al Registro… y en tanto no se despeje la ambigüedad sobre la titularidad del bien. A esta cuestión ha de responderse afirmativamente… y al tratarse de un acto de administración que refleja un hecho constatado en la realidad… puede ser inscrito siempre que no se altere la titularidad jurídica actual del inmueble…".

conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público".

A) QUIEN ES PROPIETARIO EN EL MOMENTO DE CONSTRUCCIÓN O TERMINACIÓN

No cabe duda de la legitimación de quien sea el propietario de la finca en el momento de la construcción o terminación puede declarar las obras (terminadas o en construcción). Se trata de la aplicación del art. 348 CC y del principio de accesión del 358 del mismo cuerpo legal.

Es un error constante de la doctrina atribuir la legitimación al titular registral por serlo. Se trata de saber quién está legitimado para manifestar la declaración de obra nueva, no de determinar quién puede hacerlo amparándose en una inexactitud del contenido de los folios del Registro que no reflejen, por ejemplo, una transmisión ya perfeccionada y consumada[316]. En definitiva, no cabe confundir la legitimación para otorgar la escritura de obra nueva, con el problema de su "inscribibilidad", inscribibilidad que vendrá afectada por el tracto sucesivo y la necesidad de que ese propietario actual inscriba previamente su dominio.

La inscripción dependerá de que la titularidad del otorgante conste inscrita. Pero eso no significa necesariamente que cualquier titular registral que ya no es dueño por haber transmitido con título y *traditio* (teoría del título y del modo) deba seguir modificando el objeto del derecho de propiedad del ya adquirente civil.

B) QUIEN ES PROPIETARIO ACTUAL, PERO NO LO ERA CUANDO LA OBRA SE CONSTRUYÓ: LA DECLARACIÓN ESENCIAL NO SE REFIERE A QUIÉN CONSTRUYÓ LA OBRA, SINO A QUE LA OBRA EXISTE

Nadie discute que el propietario actual podrá declarar las obras existentes en su suelo con total independencia de si las edificó él a su costa o si ya existían cuando adquirió.

Tras tratar la cuestión en la Resolución de la DGRN de 14 de marzo de 2001, ya en la Resolución DGRN de 20 de marzo de 2002[317] se declara por el Registrador que *"los esposos interesados construyeron tal edificación en el año 1970, lo cual no puede ser cierto ya que dichos cónyuges adquirieron la parcela de terreno, … mediante escritura de fecha 22 de mayo de 1992"* (en realidad, se aporta contrato privado de 1983, pero también posterior a la fecha de la obra de 1970).

El notario alega que *"hay que recordar la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1979 y las Resoluciones de 25 de mayo de 1965, 21 de mayo y 8 de julio de 1991 y 22 de julio de 1998. Que para hacer constar en el Registro la mera concordancia o circunstancia fáctica que la obra nueva representa, es totalmente indiferente quien la haya construido. Que no debe ser obstáculo para facilitar la nueva concordancia del Registro y realidad, que es la única finalidad de la declaración de obra nueva".*

[316] Esta idea la expusimos también en Micó Giner, J. (2021). *La compraventa inmobiliaria: Escritura pública e inscripción registral* al tratar de la legitimación para vender y la fundamentamos en Resoluciones claras de la DG.

[317] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2002-10425

Concluye la DG *"6. Tampoco puede mantenerse el defecto recogido en la letra f), … 7. Igual ha de predicarse del último de los defectos, consistente en que en la fecha en que los adquirentes dicen se construyó la obra nueva no eran propietarios. La declaración de obra nueva se hace por el titular registral, independientemente de que, según los datos obrantes en el Registro, en la fecha de construcción tal titular sea o no propietario. Si no se admitiera así nunca podría inscribirse una obra nueva si el propietario que la construyó no la hubiera declarado".*

Con buena técnica notarial, si quien declara la obra no la hubiese construido, pero es el propietario actual, es evidente que la podrá declarar, aunque debería decir -por irrelevante que pueda parecer- no que construyó la obra él, sino que en la finca existe (se construyó en su día) dicha obra, sea quien sea el constructor.

Una aplicación más concreta de este principio lo tenemos en la ya citada Resolución DGRN de 14 de marzo de 2001[318]. La obra tenía carácter ganancial y registralmente contaba con una planta, pero en la realidad había otra. Se procede a la liquidación de gananciales y a la adjudicación hereditaria a favor del cónyuge supérstite. Posteriormente este cónyuge adjudicatario declara la adición de la segunda planta reconociendo que se construyó constante el matrimonio. El registrador pretende que comparezcan los herederos del cónyuge fallecido. La DG es clara en el sentido de que basta el consentimiento del titular actual por el principio del tracto sucesivo y porque *"identificada suficientemente la finca … se entiende trasmitida tal como en ese momento se encontrare y con todos sus accesorios, aunque no se mencionen en el titulo* (sic)*"*. Es decir, al liquidarse gananciales y adjudicarse la finca se transmitió con las plantas que en ese momento tenía (estuviesen declaradas o no). La declaración de la planta adicional puede efectuarla el actual propietario y accede al Registro si es el titular registral.

Estas resoluciones son de una obviedad aplastante, pero nos detenemos en ellas por lo que se intuye: la escritura de declaración de obra no es solo un medio para hacer constar la rogación a efectos del Registro; si la técnica notarial es adecuada no es irrelevante aclarar aspectos civiles y fiscales. En efecto, cuando se enajene la finca será interesante y simplificará el trabajo de los demás profesionales y de la Hacienda Pública que el notario haya indicado quién, cuándo, con qué coste y a cargo de qué patrimonio se realizó la construcción pues ello incidirá en valor total de adquisición del inmueble a efectos de determinar posteriores ganancias o pérdidas patrimoniales.

C) QUIÉN YA NO ES PROPIETARIO, RESPECTO DE LA DECLARACIÓN DE FIN DE LA OBRA QUE DECLARÓ EN CONSTRUCCIÓN

Siendo obvias las resoluciones vistas en el apartado anterior, el problema no es si el propietario puede declarar la obra anterior a su adquisición (declaración que se inscribirá conforme al tracto sucesivo si es titular registral actual), sino que el problema es justo el contrario. La cuestión es, en efecto, si el propietario que construyó la edificación puede declararla después de haber enajenado; es decir, si puede declarar la obra quien ya ha dejado de ser propietario.

Evidentemente, este "antiguo" propietario:

[318] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2001-7568

a) no podrá declarar la obra en construcción ni inscribirla;
b) tampoco podrá declarar una obra terminada.

Por tanto, la cuestión solo se suscita cuando el propietario solo ha declarado la obra en construcción y transmite, porque se produce un fenómeno curioso:

a) Por un lado, surge un nuevo propietario y titular registral. La transmisión del inmueble comporta la de la obra existente y el nuevo propietario queda legitimado para declarar el final de la obra. En este sentido las Resoluciones DG son constantes[319].

b) Por otro lado, legalmente (y pese a nuestras críticas por la exigencia de georreferenciación y sus efectos colaterales) el RD 1093/1997, admite que también el transmitente (que ya no es ni dueño ni titular registral), siempre que en su día hubiese declarado la obra en construcción [recordemos que no exige georreferenciar de manera obligatoria] pueda declarar la terminación de la obra [recordemos que exige georreferenciar] al decir con una técnica paupérrima que
"2. Será inscribible el acta a que se refiere el párrafo anterior cuando hubiese sido requerido su otorgamiento por el titular registral o por las siguientes personas:
a) Aquella que hubiere declarado la obra nueva en construcción, aun cuando hubiese trasmitido el dominio en todo o en parte".
Y decimos técnica paupérrima porque si de verdad es un acta, estas no se "otorgan". Pero es que, en realidad, como decimos en lugar adecuado, probablemente es erróneo hablar de meras actas cuando se está declarando la finalización de obra y georreferenciando.
Estamos ante un precepto excepcional que exige que se cumpla el supuesto de hecho:
I. El sujeto declaró la obra en construcción (si no lo hizo, no se aplica el precepto; por tanto, solo es aplicable al final de obra).
II. El sujeto transmite.
III. Y este sujeto (que ya no es propietario) declara después el final de la obra que en su día declaró.

Nosotros consideramos que, con las exigencias actuales del final de obra, la admisión de la declaración del final de obra por quien ya no es el propietario debería revisarse y tratarse con cautela.

D) QUIEN TODAVÍA ES PROPIETARIO, AUNQUE HA VENDIDO EN DOCUMENTO PRIVADO

a) Dado que en nuestro derecho rige la teoría del título y el modo, la simple venta en documento privado no transmite el dominio. Por ello, quien solo ha vendido en documento privado, sigue siendo propietario si no han concurrido título y *traditio* en el adquirente, por lo que puede en principio otorgar la escritura de obra nueva (y muchas veces debe) para entregar el inmueble con su titulación correcta. Pueden surgir problemas de consentimientos o situaciones de prehorizontalidad que requerirían un estudio

[319] Vid. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1965-225
Vid. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2001-7568
Vid. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-6699

detallado. Además, de no respetarse lo acordado en los contratos privados podría existir vulneración de derechos de consumidores.

b) Pueden existir ciertas especialidades en el derecho catalán. En Cataluña, si bien que referido a la constitución del régimen de propiedad horizontal se señala:

Por un lado, en el art. 553-8 CCC que *"1. Están legitimados para el establecimiento del régimen de la propiedad horizontal el propietario o propietarios del inmueble que lo sean en el momento del otorgamiento del título de constitución".*

Por otro, en el mismo precepto, que *"3. Cuando el propietario del inmueble que ha enajenado elementos privativos en un documento privado otorga la correspondiente escritura pública, debe reseñar el título de constitución e incorporar a ella los estatutos y demás normas de la comunidad".*

Por tanto, es el promotor o vendedor quien declara la obra, aunque existan ventas en documento privado.

En el Libro sexto se regula la situación de los inmuebles en construcción o rehabilitación en situación de comunidad (art. 621-51) y de los inmuebles en construcción o rehabilitación previa a la licencia de obras (art. 621.52), destacando en la regulación del régimen el art. 621-53.

Se prevé pues la compra de una cuota en una comunidad de un elemento en construcción o rehabilitación en el régimen en propiedad horizontal en que se integrará una vez construido o rehabilitado. En tales casos, el apartado 4 nos dice que es el vendedor quien podría otorgar una escritura de obra nueva. Los requisitos son:

"El vendedor puede otorgar una escritura de obra nueva y de constitución del régimen de la propiedad horizontal si hace constar una descripción individualizada del elemento vendido tal como aparece en la escritura de compraventa. Dicho elemento debe inscribirse a nombre del comprador".

La norma puede suscitar problemas para su aplicación práctica en función de si la previa adquisición de 'cuota' en la comunidad consta en mero documento privado (siendo más sencilla de aplicar si la transmisión de cuota consta en documento público pues existirá fehaciencia de la descripción individualizada). No es el lugar de comentar extensamente esta situación. El estudio de este artículo lo remitimos a otras obras[320].

E) QUIEN NO ES PROPIETARIO NI TIENE ATRIBUIDA LEGITIMACIÓN ALGUNA

Cuando quien edifica no es el propietario ni dispone de título para ello, sencillamente carecerá de legitimación para otorgar la escritura de obra nueva.

Podrán surgir los problemas de *"accesión invertida" o no*. Pero es materia judicial. En las sentencias del Tribunal Supremo se distinguen

[320] Micó Giner, J. (Coord.). (2021). *La compraventa inmobiliaria: Escritura pública e inscripción registral* (3 vols.). Tirant lo Blanch.

a) Supuestos de accesión invertida al construir total o parcialmente en suelo ajeno[321], donde se aclara la situación sobre la propiedad y el derecho de retención.
b) Supuesto en que construye un solo comunero con infracción del art. 397 CC. Como veremos, no es un supuesto propiamente de accesión, sino de extralimitación. Las soluciones van desde la demolición, a la división en propiedad horizontal o material o jurídica, pasando por la conversión en elemento común, materias a las que ya nos hemos referido y exceden de nuestro estudio.

F) EL ÚNICO PROPIETARIO, AUNQUE PAREZCA QUE ES UN CONDÓMINO

Queremos acabar este apartado con un supuesto que muestra la permanente confusión del Derecho sustantivo y civil con el adjetivo y registral. Tal confusión lleva a situaciones como la de la Resolución de la DGSJFP de 20 de junio de 2022[322]. En el supuesto de hecho, el titular registral de quince dieciseisavas partes indivisas (15/16) de una finca, alega ser dueño de la dieciseisava parte restante, declara la demolición de una edificación anterior y solicita la inscripción de una obra nueva.

La registradora alega la infracción del art. 397 CC[323] suponiendo la existencia de otro copropietario que no solo no aparece en los libros registrales, sino que es negado precisamente en el título notarial al indicar que el otorgante es también dueño de la dieciseisava parte restante. También destaca en su calificación la paradoja de que no tendrá inscrito el pleno dominio de la finca, pero sí la obra.

La Dirección General entiende que, admitida la inmatriculación de una participación indivisa de finca, no puede negarse que el propietario de todas las participaciones indivisas de la finca declare una obra sobre la misma[324]. Lógicamente, el Registro solo publicará la titularidad de la obra en cuanto a la participación inmatriculada (15/16).

Es un ejemplo claro de confusión entre el dominio (el otorgante de la escritura era dueño del pleno dominio, de las 16/16 cuotas) y la inscripción o titularidad

[321] Vid. las sentencias citadas en la RDGRN 12/01/15 (STS 3/3/1978, STS 31/10/1984, STS 31/12/1987 y STS 19/4/1988).

[322] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-12438

[323] El registrador suspende la inscripción de la escritura presentada porque, a su juicio, inscribir la declaración de obra nueva de un edificio que ocupa la totalidad del solar en el que está construido, efectuada por quien no tiene título del pleno dominio, además de vulnerar el artículo 397 del Código Civil (que exige la unanimidad de todos los condueños tanto para actos materiales de alteración como para actos jurídicos de disposición sobre una cosa en copropiedad), supone de «facto» una inmatriculación de esa parte del dominio de cuyo título carece, puesto que la obra nueva no puede inscribirse parcialmente, dándose la paradoja de no tener inscrito el pleno dominio del inmueble y que en el Registro de la Propiedad figurase la obra nueva a favor del declarante.

[324] Lo que ocurre es que, en el presente caso ni de los asientos registrales ni de la escritura calificada resulta la existencia de ningún copropietario; antes bien, en dicho título manifiesta el otorgante ser el único propietario de la finca.

registral (solo tenía inscritas 15/16 cuotas indivisas). La registradora confunde dominio con titularidad registral y por eso su calificación se revoca.

1.3.2. LA SOCIEDAD DE GANANCIALES.

La sociedad de gananciales y su relación con la obra nueva suscita algunas reflexiones.

A) LA OBRA EN SUELO PRIVATIVO COSTEADA CON DINERO GANANCIAL

Tratemos en primer lugar el problema de la obra costeada por la sociedad de gananciales en suelo privativo.

a) La antigua accesión invertida (hasta 8 de junio de 1981).

Cuando la obra es antigua, debe tenerse cuidado con la redacción del antiguo art. 1404 del Código Civil antes de la reforma de 13 de mayo de 1981, al disponer que las edificaciones realizadas con dinero ganancial sobre suelo privativo pasaban a ser gananciales[325].

Recordemos que si la obra en el solar privativo se hizo constante la sociedad de gananciales rige la presunción de que el dinero invertido era ganancial (STS 26 de noviembre de 1960).

En consecuencia, lo primero que debe verificarse es si la obra es anterior o no a 8 de junio de 1981 (fecha en que se cambia de criterio legal respecto de la accesión y la sociedad de gananciales). Si es anterior, en principio, es ganancial.

b) La reforma del CC por la Ley de 13 de mayo de 1981

La reforma de 13 de mayo de 1981 entra en vigor el 8 de junio de 1981 y parte del principio contrario en el art. 1359 Cc que dice:

"Artículo 1359.
Las edificaciones, plantaciones y cualesquiera otras mejoras que se realicen en los bienes gananciales y en los privativos tendrán el carácter correspondiente a los bienes a que afecten, sin perjuicio del reembolso del valor satisfecho.
No obstante, si la mejora hecha en bienes privativos fuese debida a la inversión de fondos comunes o a la actividad de cualquiera de los cónyuges, la sociedad será acreedora del aumento del valor que los bienes tengan como consecuencia de la mejora, al tiempo de la disolución de la sociedad o de la enajenación del bien mejorado".

Es decir, las obras hechas en suelos privativos, incluso si se satisfacen con fondos gananciales, siguen siendo privativas. Surge así una situación en que la sociedad de gananciales es acreedora no exactamente de la cantidad

[325] *Artículo 1404.*
Las expensas útiles, hechas en los bienes peculiares de cualquiera de los cónyuges mediante anticipaciones de la sociedad o por la industria del marido o de la mujer, son gananciales.
Lo serán también los edificios construidos durante el matrimonio en suelo propio de uno de los cónyuges, abonándose el valor del suelo al cónyuge a quien pertenezca.

invertida, sino del aumento de valor del bien al tiempo de la disolución de gananciales o enajenación del bien.

I. De la dicción legal se desprende que solo se podría pedir el reembolso del aumento de valor en los momentos que indica: enajenación del bien o disolución de gananciales.
II. Más discutible es si cualquiera de los cónyuges podrá optar por exigir no el aumento de valor, sino el reembolso de lo satisfecho. Tal solución es defendida por De los Mozos o Giménez-Duart y rechazada por Peña Bernaldo de Quirós[326].

   Por ello, no es infrecuente que, a raíz del mantenimiento del carácter privativo de la obra costeada por ambos cónyuges, se combinen negocios de declaración de obra nueva y aportación a la sociedad de gananciales. O, simplemente, se fijen importes para justificar el derecho de reembolso posterior.

Por tanto, si la finca sobre la que se declara la obra es privativa, sea el solar privativo sobre el que se declara la obra, sea el edificio privativo sobre el que se declara una planta más, se aplica el principio de accesión del art. 1359 Cc y la nueva planta será privativa, surgiendo un crédito por su *valor* a favor de la sociedad de gananciales si el coste se satisfizo con fondos gananciales, tal y como dijo la Resolución de la Dirección General de 30 de junio de 1982.

B) REMISIÓN DE LOS ASPECTOS FISCALES DE LA APORTACIÓN DE BIENES PRIVATIVOS A LA SOCIEDAD DE GANANCIALES

Respecto de la aportación a la sociedad de gananciales convendrá tener en cuenta sus consecuencias fiscales, a veces controvertidas. Así la STS de 3 de marzo de 2021 (núm. 295/2021, en el recurso núm. 3983/2019) declara que la aportación de bienes privativos a la sociedad de gananciales no tributa por el Impuesto de Sucesiones y Donaciones (porque *"el sujeto pasivo del impuesto debe ser una persona física; se excluye tanto las personas jurídicas, como los entes sin personalidad, por lo que en principio la sociedad de gananciales, como patrimonio separado, que carece de personalidad jurídica, no puede ser sujeto pasivo del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones"*) ni por el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (porque la aportación sería a título gratuito). El problema surge en sede de IRPF porque la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 23 de enero de 2024 establece que la aportación realizada por uno de los cónyuges a la sociedad de gananciales de un bien privativo que, a efectos del IRPF, se considera tras dicha aportación de titularidad de ambos cónyuges por mitad (a efectos fiscales, no sustantivos civiles), supone para el aportante una alteración en la composición de su patrimonio capaz de generar una ganancia o pérdida patrimonial en el IRPF de acuerdo con lo establecido en el artículo 33.1 de la LIRPF, que se determinará, en virtud del artículo 34 de la LIRPF, por la diferencia entre los valores de adquisición y transmisión de la mitad del bien aportado, valores que vienen definidos en los artículos 35 y 36 de la LIRPF para las transmisiones onerosas y lucrativas respectivamente.

[326] Peña Bernaldo de Quirós, M. (1991). En *Comentario del Código Civil*. Ministerio de Justicia, vol. 2, pp. 644-679.

La escritura deberá reflejar estos extremos y realizar las advertencias fiscales pertinentes.

C) LA OBRA EN SUELO GANANCIAL Y LA REFORMA DEL RH DE 1992

Pasemos ahora a la obra realizada sobre suelo ganancial. Probablemente la reforma del RH de 1992 se excedió respecto de la Ley. Hay ríos de tinta sobre la materia. Remitimos la polémica a las distintas concepciones sobre la administración y disposición de los bienes gananciales.

Nos limitamos a enumerar lo que resulta del RH en relación con la obra nueva. Como la declaración de obra se considera en el RH "acto de administración ordinario", las consecuencias varían en función de cómo se solicitó y practicó la inscripción, determinando una distinta titularidad registral.

a) Si la finca se inscribió como presuntivamente ganancial (art. 94.1 RH, es decir, el adquirente a título oneroso ni siquiera expresa que adquiere para la sociedad de gananciales) será inscribible la declaración de obra nueva otorgada por el cónyuge titular registral (pero no por el otro) conforme al art. 94.2 RH que dice:
"2. Serán inscribibles las agrupaciones, segregaciones o divisiones de estas fincas, las declaraciones de obra nueva sobre ellas, la constitución de sus edificios en régimen de propiedad horizontal y cualesquiera otros actos análogos realizados por si solo por el titular registral".
b) Si la finca se inscribió con carácter ganancial a nombre de un solo cónyuge (art. 93.4 RH, es decir, el único cónyuge adquirente sí expresa que adquiere para la sociedad de gananciales), se aplica la remisión de dicho art. 93.4 RH al apartado 2 del art. 94 y, por tanto, la obra puede declararla por sí solo el cónyuge a cuyo favor se practicó la inscripción (pero, en principio, no por el otro).
c) Si la finca se inscribió con carácter ganancial a nombre de ambos cónyuges (art. 93.1 RH), la Ley y la DG dicen cosas distintas.
   I. El art. 93.2 RH (en coherencia con el CC), exige *"2. Para la inscripción de los actos de administración o de disposición, a título oneroso, de estos bienes será preciso que se hayan realizado conjuntamente por ambos cónyuges, o por uno cualquiera de ellos con el consentimiento del otro o con la autorización judicial supletoria".*
   No cabe duda que ambos cónyuges pueden conjuntamente declarar la obra. La cuestión es si puede hacerlo uno solo de ellos. Cabría esperar la respuesta negativa atendido el texto del precepto.
   II. Sin embargo, pese a la claridad del precepto, la Resolución de la Dirección General de 21 de febrero de 1995 admitió la inscripción de la declaración de obra nueva otorgada por uno solo de los cónyuges, pero exigiendo expresa manifestación de haberse realizado la construcción a expensas de la sociedad conyugal[327]. Esta tesis tendría

[327] En la revista La Notaría, 1995, (3): p. 121, en el apartado Fichero de Jurisprudencia, Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado, Tomás Giménez Duart reconoce que le sorprende la resolución y que no entiende bien la solución de la DGRN con el argumento de la interpretación *a contrario* del art. 94.2 RH y directa del 93.2. Si bien Si bien admite que no le parece mal, destaca la incongruencia de esta solución con otras (p.e. la relativa a situaciones de comunidad) y señala que deberá revisarse o *"acabaremos no entendido nada"*. También criticaron la resolución en distintos trabajos García García y Manuel Ángel Rueda Pérez.

sentido si la declaración de obra tuviese la naturaleza de un "mero hecho" (tesis hoy absolutamente minoritaria), pero es difícil sostenerla porque no es exactamente así y por ello la doctrina más autorizada critica esta resolución.

III. Merece la pena leer este inciso de esta criticada Resolución: *"su acceso al Registro de la Propiedad queda al margen del régimen civil sobre los actos de disposición y administración de los bienes gananciales"*. Este inciso nos revela una tendencia a configurar el Registro y su RH como una "isla" independiente y ajena al régimen civil o jurídico general, lo cual no puede calificarse sino de disparate. No cabe confundir la titularidad de los bienes con su carácter ganancial o no; tampoco cabe olvidar el CC.

IV. Oliva reconoce que esta criticada resolución parece haber influido en el actual artículo 230 del Código de Derecho Foral de Aragón. Sin embargo, nuestra opinión respecto de este precepto aragonés, es bien distinta. La norma del derecho aragonés es una norma sustantiva, es la aplicación directa de este régimen matrimonial la que permite el acto (como sucede p.e. con la disposición de dinero o títulos valores gananciales en el 1384 CC), lo cual es muy distinto de que la norma adjetiva (reglamento registral) se considere autónoma o independiente de la norma sustantiva.

d) Si la finca sobre la que se declara la obra es privativa (materia ya vista con anterioridad), sea el solar privativo sobre el que se declara la obra, sea el edificio privativo sobre el que se declara una planta más, se aplica el principio de accesión del art. 1359 Cc y la nueva planta será privativa, surgiendo un crédito por su valor a favor de la sociedad de gananciales si el coste se satisfizo con fondos gananciales, tal y como dijo la Resolución de la Dirección General de 30 de junio de 1982.

e) Si la sociedad de gananciales está disuelta y no liquidada (criterio aplicable a la partición hereditaria) el problema surge porque a veces se pretende que es aplicable la exigencia del art. 54 RH exigiendo que consten las cuotas de titularidad. En estos supuestos, es palmaria la inexistencia de cuotas concretas sobre cada uno de los bienes (hasta que efectivamente se produzca la liquidación y adjudicación), por lo que podrán declarar la obra todos los interesados y deberá inscribirse a favor de los cotitulares con expresión de sus cuotas (no sobre el bien concreto), sino sobre el todo y, en su caso, con las normas de gestión y disposición que conforme al título resulten aplicables[328].

f) Si la sociedad de gananciales está disuelta y liquidada puede surgir el problema antes visto en la Resolución DGRN de 14 de marzo de 2001[329].

---

[328] Vid. *Resolución de 11 de diciembre de 1998*…, BOE núm. 11, de 13 de enero de 1999, pp. 1556-1557. Consultable en https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-809
Vid. *Resolución de 16 de mayo de 2003*…, BOE núm. 146, de 19 de junio de 2003, pp. 23740-2374. Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2003-12263
Vid. *Resolución de 30 de diciembre de 2015*…, BOE núm. 85, de 10 de abril de 2017, pp. 28734-28735. Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-3935

[329] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2001-7568

Recordemos: la obra tenía carácter ganancial y registralmente contaba con una planta, pero en la realidad había otra. Se procede a la liquidación de gananciales y a la adjudicación hereditaria a favor del cónyuge supérstite. Posteriormente este cónyuge adjudicatario declara la adición de la segunda planta reconociendo que se construyó constante el matrimonio. El registrador pretende que comparezcan los herederos del cónyuge fallecido. La DG es clara en el sentido de que basta el consentimiento del titular actual por el principio del tracto sucesivo y porque *"identificada suficientemente la finca … se entiende trasmitida tal como en ese momento se encontrare y con todos sus accesorios, aunque no se mencionen en el titulo* (sic)*"*. Es decir, al liquidarse gananciales y adjudicarse la finca se transmitió con las plantas que en ese momento tenía (estuviesen declaradas o no). La declaración de la planta adicional puede efectuarla el actual propietario y accede al Registro si es el titular registral.

g) Ahora bien, prescindiendo del CC y del RH, el RD 1093/1997 añade que, en cualquier caso, el final de obra de la que estaba previamente declarada en construcción pueda realizarla cualquier cónyuge, si el inmueble está "atribuido" a su sociedad conyugal.

Es posible formular una conclusión desde el cinismo. Si somos cínicos, los legisladores deberían despreocuparse de la redacción de las Leyes; en nuestro Derecho, con desprecio del principio de jerarquía normativa, siempre puede venir un mero Reglamento (en este caso, el RH) a decir lo contrario que dice la Ley e, incluso, después, la Dirección General a enmendar a este último alejándose de la Ley y del Reglamento (ver la Resolución de 21 de febrero de 1995) y, finalmente, un Real Decreto (como veremos el RD 1093/1997) a "facilitar" la inscripción cambiando las reglas del juego. La regulación de la sociedad de gananciales dio lugar a la polémica doctrinal reseñada que no cabe desarrollar más en el marco de este estudio.

D) UN INCISO: LAS CAPITULACIONES MATRIMONIALES DE LOS EXTRANJEROS

Las situaciones que afectan a los inmuebles adquiridos por matrimonios son variadas. No podemos detenernos en cada una. Cada día es más frecuente que se generen injustificadas incidencias registrales. El problema es la confusión acerca de qué quiere decir el art. 266 RRC. Dicho precepto, en palabras de la DG, *"exige, en su párrafo sexto, que en las inscripciones que en cualquier otro Registro –y, por tanto, en el Registro de la Propiedad– produzcan los hechos que afecten al régimen económico-matrimonial han de expresarse los datos de inscripción en el Registro Civil (tomo y folio en que consta inscrito o indicado el hecho), que se acreditarán por certificación, por el libro de familia o por la nota al pie del documento. Y dispone que «de no acreditarse se suspenderá la inscripción por defecto subsanable»"*. Como ejemplo distinguiremos dos casos:

a) Los supuestos en pese a que los matrimonios se han celebrado fuera de España, entre contrayentes extranjeros, *"sin embargo, obtienen sentencia de divorcio en España, de modo que cuando se dicta por tribunales españoles una sentencia de divorcio entre cónyuges extranjeros cuyo*

matrimonio no está inscrito en el Registro Civil español, el tribunal sentenciador debe remitir oficio «al Registro Civil Central, con testimonio de la sentencia y de la documentación acreditativa del matrimonio y de la identidad de ambos litigantes, para que se practique la inscripción del matrimonio como soporte a la del divorcio» (vid., en el mismo sentido la Resolución de 25 de junio de 2024)" y que dio lugar a la Resolución DGSJFP de 30 de junio de 2022.

b) Los supuestos en que el hecho objeto del documento, como podría serlo una declaración de obra nueva, de la que podemos afirmar, parafraseando a la DG, que entre los *"hechos que afectan al régimen económico a que se refiere el citado precepto reglamentario no está"* la declaración de obra nueva *"porque ni este hecho se refleja en el Registro Civil ni por sí afecta al régimen o estatuto a que están sujetas las relaciones económicas conyugales (vid., por todas, las Resoluciones de este Centro Directivo de 16 de noviembre de 1994 y 5 de julio de 1995, y la reciente Resolución de 23 de enero de 2024)".* Así la Rs DGSJFP de 12 de agosto de 2024[330].

1.3.3. LA HERENCIA

Si la sociedad de gananciales suscita las reflexiones anteriores, también el fenómeno hereditario, la sucesión, ha generado algunas situaciones a revisar en función de la situación de herencia yacente y de la existencia o no de legitimarios.

a) Como regla general, la declaración de obra nueva puede realizarse sin necesidad de la previa partición.
En este sentido la Resolución de 11 de diciembre de 1998[331] ya admitió que se declarase la obra antes de la partición, antes adjudicar el bien entre la viuda y sus hijos. En tal caso se procederá *"practicando el asiento a favor de los cotitulares de la masa patrimonial en que aquél se integra, con especificación de sus respectivas cuotas sobre el todo, y, en su caso, de las especiales normas de gestión y disposición que conforme al título resulten aplicables".* En realidad no hay obstáculo para inscribir la obra a nombre del difunto mientras no se realicen las adjudicaciones concretas[332].

b) Si hay legatarios de un elemento independiente y se pretende la previa constitución de división horizontal (para poder entregar el legado), se precisa la concurrencia de los legatarios de un elemento privativo (por ser dicho elemento cosa específica y determinada y haberla adquirido).
El problema se suscitó en la Resolución DGRN de 26 de septiembre de 2002[333]. En el supuesto de hecho, el testador dueño de un edificio sin división horizontal legaba algunos pisos a distintos legatarios. Se otorga el título constitutivo de la división horizontal por los herederos y por los legatarios, menos uno. La clave es que falta el consentimiento de uno de los legatarios de cosa específica y determinada en la constitución en régimen de propiedad horizontal. La DG exige la

[330] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-22395

[331] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1999-809

[332] Pedro Ávila recuerda el caso clarísimo de inscribir una compraventa a favor del causante antes que la herencia a favor de sus herederos.

[333] Consultable en https://www.boe.es/boe/dias/2002/10/30/pdfs/A38150-38152.pdf

intervención de ese legatario porque la propiedad horizontal comienza desde antes de formalizar el título en cuanto un elemento pasa a ser propiedad de un tercero y el legatario de cosa específica y determinada (la vivienda individualizada preexiste al título constitutivo y es cosa específica y determinada) ha adquirido ya la propiedad del bien y le afecta la fijación de cuotas. Como vemos, la resolución no habla de la obra, sino de la división horizontal. Por tanto, los legatarios de cosa específica deben concurrir en la constitución de la propiedad horizontal.

c) Ahora bien, si hay legatarios de un elemento independiente y se pretende la constitución de división horizontal (para poder entregar el legado), concurriendo los legatarios de un elemento privativo (por ser cosa específica y determinada) no es imprescindible adjudicar al mismo tiempo el resto de elementos privativos a los herederos fijando cuotas.

   La Resolución DGRN de 16 de mayo de 2003[334] plantea el problema de una declaración de obra nueva por los herederos (antes de la partición) con la entrega de legado de un piso. El registrador califica negativamente porque a su juicio no quedan determinados los titulares de la obra nueva de los pisos no entregados ni la cuota de cada heredero. La DG da la razón al notario pues los herederos pueden entregar primero los legados y diferir la partición a momento ulterior. Obvia las objeciones del registrador quien deberá actuar *"inscribiendo la obra nueva y los pisos no entregados a favor de la comunidad hereditaria surgida por el fallecimiento del causante sin que, por la especial naturaleza de dicha comunidad, hayan de reflejarse participaciones proindiviso de los herederos en cada bien concreto".*

   - Es importante pues distinguir entre la Resolución DGRN de 26 de septiembre de 2002 y la de 16 de mayo de 2003. En ambas hay constitución en propiedad horizontal anterior a la partición. Pero en la primera, no concurre ningún legatario de piso concreto (cosa específica y determinada) y en la segunda sí concurre el único legatario. La cuestión surge pues, cuando hay legatarios de elementos independientes concretos, con la división en propiedad horizontal, problema que podría extrapolarse a la declaración de obra pues parece evidente que, de existir legatario de elemento privativo antes de la declaración de obra y su constitución en propiedad horizontal, es legado de cosa específica y determinada; el legatario se vería afectado no solo por el régimen de propiedad horizontal, sino por la descripción del edificio en la obra nueva,

1.3.4. LA COMUNIDAD ORDINARIA

Podemos entender que se plantee cierta complejidad en la sociedad conyugal o en la hereditaria (como hemos visto). Pero de inmediato vemos que, respecto de la comunidad pro indiviso que parece más sencilla, la cuestión de quién debe declarar la obra nueva o su terminación también genera resoluciones discordantes que demuestran que el criterio de la DG cambia en el tiempo.

Distinguiremos en función de si existe una regulación o no en el título de constitución de la comunidad.

[334] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2003-12263

a) Regulación de las declaraciones de obra en el título de constitución de la comunidad.- Los autores solemos omitir que es posible que exista un título de constitución de la comunidad que rija la misma. De existir y prever algo sobre la realización de obras, normalmente deberá ser respetado. Ciertamente, en nuestra práctica profesional hemos visto poquísimos supuestos de previsión al respecto. Se trataría de aplicar el artículo 392.2 Cc y prever una regulación entre los copropietarios que normalmente abarcaría facultades para declarar obras o, incluso, poderes al efecto.

b) En ausencia de título.- En ausencia de regulación específica, no queda sino acudir a la normativa supletoria y a su interpretación doctrinal.
Estudiaremos la comunidad ordinaria en el CC, distinguiendo si se declara la obra terminada o en construcción o se declara solo la finalización de una obra ya declarada antes. Después pasaremos a proporcionar una pinceladas de los derechos de las CCAA con normativa propia.

I. La Comunidad ordinaria en el CC

i. La declaración de obra en construcción o terminada: al final se exige unanimidad.
En los casos de comunidad ordinaria, si la definición de la naturaleza jurídica sirviera para algo, debería traducirse la doble calificación de la obra nueva (como "acto de riguroso dominio" y "acto de administración ordinaria") en alguna consecuencia concreta. De hecho, en la situación actual, la Dirección General prima que es un acto de riguroso dominio y exige el consentimiento de todos los condóminos. Pero para Ignacio Martínez Gil, tal solución *"resulta algo contradictorio"* con la calificación como acto de mera administración[335].

Con todo, esta conclusión obedece a un camino tortuoso que bien pudiera interpretarse de manera gráfica como una serie sucesiva de pasos de baile. Veamos el "final del baile o camino"[336]:

"En los casos de condominio, se exige unanimidad (Rss 20 y 21/2/1969 y art. 397 Cc)[337]. La Rs DGRN de 29/3/2017 (reiterando las Rss DGRN 11/12/2012 y 12/01/2015) estima necesaria la intervención de los condueños para la declaración de obra nueva conforme a las normas que rigen la comunidad romana en nuestro Código Civil".

Si seguimos a Oliva y complementamos sus afirmaciones con datos adicionales, vemos la sucesión de pasos sobre si basta el consentimiento

[335] Martínez-Gil, I. (2021). *Memento práctico Francis Lefebvre: hipotecario: 2021-2022*. Lefebvre El Derecho, p. 197.

[336] Puede verse en nuestra obra Micó Giner, J. (2018). *Declaración de obra nueva*. Tirant lo Blanch, p. 36, apdo 4.1 y nota a pie núm. 19.

[337] Históricamente esta cuestión fue objeto de Rss DGRN contradictorias. (RDGRN 19/12/1917 admitió que se declarase por un solo comunero; la de 21/6/1917 lo descartó pero en un supuesto en que no era una comunidad ordinaria, sino por porciones y no cuotas; en la de 22/5/1965 no se entró al fondo del asunto; las de 20 y 21/2/1969 se decantaron por exigir la unanimidad que es la tesis actual). Camy intentó coordinar las Resoluciones contradictorias entendiendo que las obras antiguas se podían declarar por un solo comunero, exigiendo la unanimidad las obras nuevas.

de un condómino o se exige el de todos. Marquemos cada "paso de baile":

- Paso 1. Al frente. Basta un comunero. Basta el consentimiento de uno solo de los comuneros para declarar la obra (Resolución de 19 de diciembre de 1917, la obra fue declarada por los copropietarios titulares de una tercera parte indivisa). Rueda incluye en esta posición a Roca Sastre.
- Paso 2. Giro de 180º: Se precisa el consentimiento de todos. La obra es una alteración en la cosa común que exige el consentimiento de todos los condueños ex art. 397 CC (Resoluciones de 20 y 21 de febrero de 1969).
    - Suele citarse también la resolución de 21 de junio de 1917, pero en realidad no era un proindiviso estricto, sino que se señalaban partes determinadas.
    - La Resolución DGRN de 12 de diciembre de 1935 rechazó la obra declarada por uno solo de dos copropietarios por no determinar la cuota de cada uno en el coste ni en el resultado final.
- Paso 3. Giro de nuevo de 180º. Basta un comunero. La tesis ahora es que siendo la declaración de obra "la simple constatación de un hecho", basta el consentimiento de un solo condueño, pues su acceso al Registro *"ha de estar facilitado"*.
- Paso 4. Otro giro de 180º. Se exige la unanimidad. Con toda claridad resulta así de la Resolución de 29 de marzo de 2017 (y, en parte, de las de 11 de diciembre de 2012, 12 de enero de 2015 y 28 de febrero de 2019). La refuerza la Resolución de 4 de septiembre de 2020. En esta última resolución (referida a una modificación de obra ya declarada y con motivo del final de obra) se afirma:

"El artículo 47 establece pues un criterio flexible en cuanto a las personas legitimadas para otorgar el acta, permitiendo que concurran solamente los que ostenten la mayoría necesaria para realizar actos de administración (artículo 398 del Código Civil), pues se supone que el resto de copropietarios ya prestaron su consentimiento en el momento de declarar la obra nueva en construcción.

Ahora bien, esta regla especial y flexible debe ser matizada en los supuestos en que, como en este caso, se introducen modificaciones en el fin de obra respecto de la obra en construcción, en los que sí será necesario el consentimiento de todos los partícipes.

Así resulta del artículo 28.3 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 según el cual «en aquellos casos en los que la descripción de la obra terminada no coincida con la que conste en el Registro de la Propiedad, por haberse producido modificaciones en el proyecto, la constancia registral de la terminación de la obra se

producirá mediante un asiento de inscripción, cuya extensión quedará sujeta a lo previsto en el apartado 1 en relación con los requisitos para la inscripción de las obras nuevas terminadas».

El precepto, de rango legal, se remite en caso de producirse modificaciones en el proyecto a los requisitos generales de las obras nuevas; reglas que exigen unanimidad conforme al artículo 397 del Código Civil, tal y como ha quedado expuesto anteriormente".

Sintetizando, para la DG hoy:

- La declaración de obra terminada o en construcción o la declaración de su terminación, cuando en esta se indica que hay modificaciones respecto de la obra declarada en construcción, exigen el consentimiento unánime de los comuneros.
- La declaración de terminación de la obra previamente declarada en construcción (por todos los comuneros), la podrá hacer la mayoría de los comuneros. La indicación de que no hubo modificaciones se haría por esa misma mayoría que, de esta curiosa forma, determinará su propia competencia.

¿Qué pasa si, pese a todo, construye un solo comunero infringiendo el art. 397 CC?

Cuestión distinta a quién declara la obra cuando han edificado los comuneros es qué sucede cuando edifica uno solo de los comuneros.

- El Tribunal Supremo, en los supuestos en que construye un solo comunero, con infracción del art. 397 Cc, adopta distintas soluciones que van desde la demolición, a la división en propiedad horizontal o material o jurídica, pasando por la conversión en cosa común.

- La Dirección General se ha planteado el mismo problema de la construcción por un solo comunero, pero con consentimiento del resto.

Por un lado, puede plantearse que un comunero edifique y pretenda ser dueño de lo edificado. Hipótesis admisible pero que no permite un doble régimen del suelo (en pro indiviso) y de la obra (propiedad de uno solo) si no se formaliza el negocio jurídico que apoye tal situación (p.e. segregando la porción edificada o constituyendo un derecho de superficie que no exige tal segregación y atribuyendo correctamente sus titularidades). Vide la Rs DGRN 12/1/2015. Dicho con otras palabras: no bastaría el consentimiento del resto de copropietarios para inscribir a nombre de uno la vivienda declarada si no se formaliza simultáneamente la segregación o la constitución del derecho de superficie. Esta situación es similar a la Rs de 11 de diciembre de 2012.

Por otro lado, puede plantearse que el comunero afirme que declara la obra nueva *"sobre el terreno correspondiente a dicha participación indivisa"*. Supuesto que la Rs DGRN de 29/3/2017 rechaza explicando que:

"En esta línea se recuerda la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, sobre la inaplicación de la doctrina de la accesión invertida en estos casos pues el comunero, ni construye en terreno ajeno, ni por supuesto invade terreno ajeno (Sentencias de 29 de julio de 1994, 27 de junio de 1997, 26 de septiembre de 2007 y 21 de septiembre de 2011). Pero lo que sí se produce en estos supuestos es el incumplimiento del artículo 397 del Código Civil, en cuanto que dispone que «ninguno de los condueños podrá, sin consentimiento de los demás, hacer alteraciones en la cosa común, aunque de ellas pudieran resultar ventajas para todos». En efecto, el comunero que construye en suelo común actúa más allá de los límites legales pero tal extralimitación no es física, en el sentido de que no invade, como sucede en la accesión, un terreno colindante o ajeno sino jurídico y abstracto, como abstracta es su cuota. Conforme a las normas de comunidad procederá, según los casos, la demolición de la obra, su conversión en cosa común, constituyéndose en su caso el régimen de propiedad horizontal, o bien dividirse material o económicamente".

Esta misma idea subyace en la Resolución de la DGSJFP de 6 de junio de 2022[338]. . En definitiva, el titular de una cuota indivisa del suelo que *"no conlleva como anejo el uso individualizado de ninguna parcela, y no está inscrita en el Registro la comunidad funcional"* no permite al comunero titular declarar la obra. La DG apunta que con cumplimiento de la normativa urbanística debería procederse antes a la segregación o división. El supuesto contempla el problema de unos titulares de determinada participación indivisa que pretenden declarar una obra nueva con el argumento de que *"la parcela tiene referencia catastral, está debidamente identificada y toda la finca matriz esta parcelada e identificada con su referencia catastral, habiéndose cumplido la normativa urbanística de Andalucía"*.

La DG reitera que *"La cuestión planteada en este recurso ya ha sido tratada por esta Dirección General (cfr. Resoluciones de 11 de diciembre de 2012, 12 de enero de 2015, 29 de marzo de 2017 y 4 de septiembre de 2020) en el sentido de estimar necesaria la intervención de los condueños para la declaración de obra nueva conforme a las normas que rigen la comunidad romana en nuestro Código Civil. En esta línea se recuerda la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la inaplicación de la doctrina de la accesión invertida en estos casos, pues el comunero ni construye en terreno ajeno, ni invade terreno ajeno (Sentencias de 29 de julio de 1994, 27 de junio de 1997, 26 de septiembre de 2007 y 21 de septiembre de 2011). Pero lo que sí se produce en estos supuestos es el incumplimiento del artículo 397 del Código Civil, en cuanto que dispone que «ninguno de los condueños podrá, sin consentimiento de los demás, hacer alteraciones en la cosa común, aunque de ellas pudieran resultar ventajas para todos». En efecto, el comunero que construye en suelo común actúa más allá de los límites legales pero tal extralimitación no es física, en el sentido de que no invade, como sucede en la accesión, un terreno colindante o ajeno sino jurídico* (sic) *y abstracto* (sic)*, como abstracta es su cuota. Conforme a las normas*

[338] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-10780

de comunidad procederá, según los casos, la demolición de la obra, su conversión en cosa común, constituyéndose en su caso el régimen de propiedad horizontal, o bien dividirse material o económicamente. Esta doctrina es indudablemente aplicable en este caso, en el cual, como afirma la registradora, la cuota indivisa perteneciente a los otorgantes no conlleva el uso individualizado de ninguna parcela, ni está inscrita en el Registro la comunidad funcional que se relaciona en la escritura calificada".

Se apuntan tres posibles excepciones:

- Que la cuota indivisa conllevase el uso individualizado de una parcela;
- Que estuviese inscrita una comunidad funcional;
- Y que se realizase antes una división o segregación que permitiera asignar al comunero la porción de suelo donde pretende declarar la obra.

ii. La finalización de obra previamente declarada en construcción.

Sorprendentemente, se asume como natural que la legitimación para declarar una obra en construcción no sea la misma que para declarar su terminación.

Así, como a nadie parece importarle que la finalización de obra previamente declarada en construcción esté más cerca de la declaración de obra terminada que de la declaración de obra en construcción, la Resolución de 4 de septiembre de 2020 aplica el art. 47 del RD 1093/1997 y admite la constancia de la finalización de obra otorgada por *"varios titulares en pro indiviso …que reúnan la mayoría necesaria para realizar actos de administración".*

En el fondo, doctrinalmente, tampoco importa a nadie que la georreferenciación se exija en las dos figuras más próximas (obra terminada o finalización de obra) y no en la que debería ser más lejana (obra en construcción).

Juicio crítico.-

Insistimos en que tras los cambios de la Ley 13/2015 no vemos razonable este tipo de planteamientos que no tienen en cuenta que la finalización de obra está más próxima a la declaración de edificio terminado que este a la de edificio en construcción.

Nuestra opinión es (i) que la construcción por un solo comunero exige aclarar quién ha satisfecho los importes y cuáles son las relaciones con los demás y la situación jurídica resultante, por lo que la necesaria claridad de la escritura exige el consentimiento de todos ellos y (ii) que la delimitación del objeto del derecho no es materia menor. Si se desea que pueda otorgar el final de obra alguno de los comuneros, basta prever la oportuna autorización o poder en la escritura de obra en construcción.

II. La comunidad ordinaria en la legislación de las CCAA con Derecho especial o propio. El comprador de finca declarada en construcción.

Por supuesto, las afirmaciones anteriores se remiten al Código Civil. Las CCAA pueden presentar notas diferenciales. Si bien no es posible un estudio sistemático de la materia, pueden apuntarse algunas pinceladas.

i. Aragón

Las especiales comunidades en mancomún y pro diviso reguladas en los arts. 585-587 del Código de Derecho Foral Aragonés están orientadas a un aprovechamiento de pastos, leñas y ademprios y no están orientadas a la construcción o declaración de obra. La conclusión de alguna de ellas, por la vía indicada en la norma, quizá podría dar lugar a un suelo edificable.

ii. Cataluña

La Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales plantea en el art. 556-2.3 una especialidad en las relaciones internas de la comunidad que difícilmente se plasmarán en una escritura o inscripción. Parte del concepto general: *"Ningún cotitular puede modificar el objeto de la comunidad, ni siquiera para mejorarlo o hacerlo más rentable, sin el consentimiento de los demás".* Cuestión distinta es que, si se realiza una obra de mejora, pueda surgir un derecho de resarcimiento, al decir *"Si un cotitular o una cotitular hace obras que mejoran dicho objeto sin que los demás manifiesten oposición expresa dentro del año siguiente a su ejecución, puede exigir el resarcimiento con los intereses legales devengados desde el momento en que los reclama fehacientemente".*

De una norma así no cabe deducir una legitimación de un solo comunero para otorgar él solo escritura de declaración de las obras alegando que son de mejora y requiriendo al resto el abono del resarcimiento. Será materia judicial o de previo requerimiento notarial, pero no de escritura de declaración de obra por un solo comunero.

Situaciones más específicas en Cataluña

Por un lado, el CCC prevé que el propietario haya transmitido una cuota en la propiedad y se plantea el problema de quién debería otorgar la escritura de constitución en propiedad horizontal. Dice:

"Artículo 553-8. Legitimación.

1. Están legitimados para el establecimiento del régimen de la propiedad horizontal el propietario o propietarios del inmueble que lo sean en el momento del otorgamiento del título de constitución.
2. El promotor que haya transmitido una cuota indivisa del inmueble no puede hacer uso de la facultad que le concede el artículo 552-11.4. En este caso, cualquier adquiriente puede exigir el otorgamiento inmediato del título de constitución de acuerdo con el proyecto por el que se ha obtenido la licencia correspondiente.
3. Cuando el propietario del inmueble que ha enajenado elementos privativos en un documento privado otorga la correspondiente escritura pública, debe reseñar el título de constitución e incorporar a ella los estatutos y demás normas de la comunidad".

Dando un paso más, el Libro sexto se plantea la venta de un inmueble en construcción o rehabilitación (que no sea vivienda) incluso antes de la licencia de obra. Nos alejaría de nuestro estudio un análisis detallado, pero obsérvese la afirmación sobre la legitimación para la declaración de obra que resulta del art. 621-53.4 CCC:

"Artículo 621-52. Inmuebles en construcción o rehabilitación previa a la licencia de obras.
1. El contrato de compraventa de un inmueble en construcción o rehabilitación que no sea vivienda y que se concluya antes de la obtención de la licencia de obras debe establecer las características y condiciones de la obra, los plazos inicial y final de la construcción o rehabilitación y la calidad de los materiales empleados.
2. Las partes pueden fijar que el plazo final de construcción, que en ningún caso puede ser superior a diez años, se compute desde la conclusión del contrato o desde la obtención de la licencia. En este segundo caso, el plazo de obtención de la licencia de obras no puede ser superior a dos años.
Artículo 621-53. Régimen de la comunidad.
1. La cuota del comprador en la comunidad constituida corresponde a la que tenga el elemento en construcción o rehabilitación en el régimen de propiedad horizontal en que se integra una vez construido o rehabilitado.
2. La comunidad conlleva la exclusión de la acción de división y de los derechos legales de adquisición preferente entre propietarios de diferentes viviendas, locales o elementos del edificio en construcción o rehabilitación.
3. La cuota del comprador, una vez finalizada la construcción o rehabilitación, da lugar a la propiedad separada sobre el elemento que ha sido objeto del contrato.
4. El vendedor puede otorgar una escritura de obra nueva y de constitución del régimen de la propiedad horizontal si hace constar una descripción individualizada del elemento vendido tal como aparece en la escritura de compraventa. Dicho elemento debe inscribirse a nombre del comprador".

Es decir, caso de que existan ventas antes de la declaración de obra de la construcción o de la rehabilitación, la legitimación para otorgar la escritura de obra nueva corresponde al vendedor (que habrá vendido, pero todavía no transmitido el dominio), pero con la limitación de que debe ajustarse a la descripción individualizada del documento vendido que deberá ser coherente con la reflejada en dicha compra. Descripción del elemento que necesariamente condiciona la de la obra en su conjunto. Las dificultades prácticas que de ello derivan son inmediatas y solo el buen hacer notarial puede impedirlas con previsiones adecuadas en las teóricas escrituras de compraventa previa (si es que no se condena la situación a la clandestinidad mediante el documento privado con los riesgos que comporta).

iii. Galicia

La Ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia no parece presentar normas específicas en este punto.

iv. Navarra

La Ley 1/1973 de 1 de marzo, por la que se aprueba la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra plantea la regulación general en las leyes 372 a 375 que establecen un criterio general en el último párrafo de la Ley 372: *"Actos de uso o administración. En los actos de simple uso, administración o modificación material de la cosa común, cada titular puede oponerse judicialmente al otro que intenta realizarlos, y toda gestión ya realizada quedará sin efecto en la medida en que resulte perjudicial a los intereses de la comunidad según arbitrio del Juez".*

De nuevo, esta regulación permite deducir que es necesario que el notario exija el consentimiento de todos los comuneros para la declaración de obra, dado que la oposición de uno solo a la modificación material basta para paralizarla.

Conclusión que encuentra un argumento adicional en la exigencia de unanimidad de la Ley 436: *"Ley 436. Copropiedad y propiedad horizontal. Cuando el edificio se halle en régimen de copropiedad o de propiedad horizontal, la facultad de sobreedificar o subedificar pertenecerá a los condueños en proporción a sus respectivas cuotas en la propiedad o en los elementos comunes. En ambos casos, la concesión de estos derechos requerirá el consentimiento de todos los partícipes, que deberán expresar las reglas que deban aplicarse en la determinación de la* (sic) *cuotas de propiedad o en elementos comunes que correspondan a los elementos privativos situados en las plantas nuevas y las que correspondan a los situados en las plantas preexistentes".*

v. País Vasco

La Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco no regula específicamente la materia.

1.3.5. LA PROPIEDAD HORIZONTAL: CONSENTIMIENTOS CUANDO LA OBRA SE DECLARA EN UN EDIFICIO PREVIAMENTE CONSTITUIDO EN PROPIEDAD HORIZONTAL. REMISIÓN

Aunque volveremos sobre el tema al analizar si son precisos consentimientos adicionales al propietario (apartado al que nos remitimos), intentamos enfocar el problema.

No entraremos en la polémica sobre si la propiedad horizontal es una forma de propiedad o una forma de comunidad ni en la trascendencia del título constitutivo de la misma, pues jamás podríamos superar a Ángel Serrano[339].

[339] Serrano de Nicolás, A. (2007, 1 de julio). *Régimen básico de la propiedad horizontal en el nuevo Código Civil catalán*. Noticias Jurídicas. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4299-regimen-basico-de-la-propiedad-horizontal-en-el-nuevo-codigo-civil-catalan/

Puede sorprender la mención a la propiedad horizontal en esta sede. La existencia de una propiedad horizontal suele presuponer la existencia de una edificación. No obstante, podemos detectar tres problemas no infrecuentes. Distinguiremos (a) que el edificio en división horizontal se declarase en su día en construcción y hoy esté totalmente terminado; (b) o que solo lo esté parcialmente; (c) o que se amplíe o modifique el edificio constituido en propiedad horizontal por obras de la Comunidad o por ejercicio de un derecho de vuelo y, en este caso, según se declare una modificación en territorio sujeto a la LPH -distinguiendo que la ampliación la declare la Comunidad de Propietarios o un copropietario- o en territorio donde no rige la LPH (p.e. Cataluña).

a) La propiedad horizontal se refiere a un edificio que aparece declarado en la escritura pública de obra nueva como en construcción, pero que hoy está totalmente terminado.

   Para solucionar esta situación, el art. 47.2.c) del RD 1093/1997, admite que será inscribible el acta de finalización de obra *"otorgada por"* (sic, las actas no se otorgan, se requiere su autorización notarial) *"El presidente de la junta de propietarios, si el edificio se hubiese constituido en régimen de propiedad horizontal".*

   De nuevo, se parte en que la declaración de finalización de obra es un acto de mera administración. La cuestión es si con motivo de tal finalización, al georreferenciar la obra se vieran afectados jardines de uso y disfrute privativo, ¿se mantendría la misma posición?

   Remisión. Con motivo del estudio de las actas de final de obra parcial de algunos de los elementos privativos de un edificio en propiedad horizontal, se nos ha exigido que la Junta de Propietarios se pronuncie sobre la georreferenciación, entendiendo que es de su competencia conforme al art. 14.e) LPH. Si la georreferenciación es competencia de la Junta, ¿podrá el Presidente por sí solo indirectamente georreferenciar la finca al georreferenciar la porción de suelo ocupada por la edificación? (por ejemplo, si la edificación está en un linde u ocupa toda la finca). Si se contesta que no, ¿cómo es que podrá manifestar el fin de obra si no va a poder cumplir ese requisito? Volveremos sobre la cuestión al analizar la posición del Presidente de la Comunidad de Propietarios.

   Anticipemos que la Resolución de la DGSJFP de 6 de marzo de 2020, *obiter dicta*, da por sentado que para georreferenciar el Presidente precisa de acuerdo de la Junta de Propietarios por mayoría ordinaria (sin más argumentación).

b) La propiedad horizontal se refiere a un edificio que aparece declarado en la escritura pública de obra nueva como en construcción, pero que hoy solo está parcialmente terminado.

   Esta situación es frecuente en los supuestos de edificios que se quedaron sin concluir con motivo de la crisis inmobiliaria y algunos de sus elementos quedaron en propiedad de p.e. los permutantes del solar y otros en propiedad de los Bancos por adjudicación y hoy de las inmobiliarias a las que se han traspasado.

   En este caso, como veremos en lugar oportuno, es perfectamente admisible solicitar el final de obra parcial de únicamente los elementos terminados. No

obstante, para ello debe acreditarse la terminación no solo de dichos elementos privativos, sino también de la totalidad de los elementos comunes[340].

Las paradojas de la dispersión de calificaciones registrales ante este supuesto las hemos recogido en un artículo concreto[341] donde destacábamos que teníamos fichados hasta diez criterios registrales diferentes. Como la realidad supera la ficción, en la misma semana[342] en que revisamos este trabajo, un registrador nos transmite su original criterio adicional. Sencillamente, no acepta que se pueda declarar el final de obra de algunos elementos. Se le facilita, entre otras muchas, la Resolución de la DGSJFP de 19 de septiembre de 2023[343] y otras muchas antecedentes donde se dice que *"Es doctrina reiterada de este Centro Directivo que constando la declaración de obra nueva en construcción como un todo unitario, no existe inconveniente en que la constancia de la terminación pueda ser parcial, por fases e incluso por pisos; pues puede ocurrir en la práctica que haya elementos no terminados, sin que ello obste a la inscripción de la terminación de otros, siempre que se acredite debidamente, como sucede en ocasiones con los locales. La terminación por fases o entidades exige acreditar, no solo la terminación de la vivienda, sino también de los correspondientes elementos comunes, como resulta expresamente de la propia certificación del técnico".*

Enfrentado a la claridad de estas resoluciones que admiten tal fin de obra parcial, se limita a decir que no tiene porqué sentirse vinculado por las mismas. Y lo peor es que conforme está estructurado el procedimiento registral parecería que tendría razón y esta potestad de desvinculación absoluta, que genera una grave inseguridad jurídica, sería la regla. En su momento, intentaremos desmontar estas tesis sobre el procedimiento registral y el principio de "independencia". Al final, será necesario un recurso en sede de la DG o judicial para aclarar algo que está claro.

c) La propiedad horizontal va a ser objeto de ampliación por los propios copropietarios o se va a ceder el derecho a edificar o subedificar.

c.1. Ley aplicable en las CCAA sin legislación especial en la materia

I. Las declaraciones de obras por la Comunidad de Propietarios.

La Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, se ocupa en el artículo diecisiete de las obras para la instalación de las infraestructuras comunes para el acceso a los servicios de telecomunicación,

[340] Una síntesis de los problemas puede verse en: Micó Giner, J. (2023). Juicio crítico sobre la Resolución DGSJFP de 17 de enero de 2023: final de obra parcial y georreferenciación. *El Notario del siglo XXI*, (109), 62–65. https://www.elnotario.es/practica-juridica/12119-juicio-critico-sobre-la-resolucion-dgsjfp-de-17-de-enero-de-2023-final-de-obra-parcial-y-georreferenciacion
Su desarrollo aparece en estos papeles como "Acta de fin de obra parcial".

[341] Micó Giner, J. (2023). Juicio crítico sobre la Resolución DGSJFP de 17 de enero de 2023: final de obra parcial y georreferenciación. *El Notario del siglo XXI*, (109), 62–65. https://www.elnotario.es/practica-juridica/12119-juicio-critico-sobre-la-resolucion-dgsjfp-de-17-de-enero-de-2023-final-de-obra-parcial-y-georreferenciacion

[342] Mayo de 2024

[343] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-21978

aprovechamiento de energías renovables y supresión de barreras arquitectónicas y el establecimiento del servicio de ascensor, exigiendo determinadas mayorías y salvando el escollo de la unanimidad.

El caso más frecuente en la práctica notarial (probablemente los otros no exigen obras a consignar en escritura) es el del establecimiento del ascensor. En tales casos, las vías más frecuentes son dos:

i. Configurar el hueco del ascensor como una servidumbre (y esta posibilidad ha sido recogida en sentencias del Supremo) o
ii. Ceder a la comunidad tal espacio y afectarlo como elemento común, con o sin modificación de cuotas.

El artículo diez se refiere a ciertas obras que pueden ser obligatorias.

"d) La construcción de nuevas plantas y cualquier otra alteración de la estructura o fábrica del edificio o de las cosas comunes, así como la constitución de un complejo inmobiliario, tal y como prevé el artículo 17.4 del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que resulten preceptivos a consecuencia de la inclusión del inmueble en un ámbito de actuación de rehabilitación o de regeneración y renovación urbana.

e) Los actos de división material de pisos o locales y sus anejos para formar otros más reducidos e independientes, el aumento de su superficie por agregación de otros colindantes del mismo edificio, o su disminución por segregación de alguna parte, realizados por voluntad y a instancia de sus propietarios, cuando tales actuaciones sean posibles a consecuencia de la inclusión del inmueble en un ámbito de actuación de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas".

Y se recuerda la exigencia de autorización administrativa y determinadas mayorías según los casos.

II. La constitución del derecho de vuelo.

Con todo, el supuesto más frecuente es la declaración de obra en virtud de un derecho de vuelo, supuesto unánimemente admitido. Pero hoy deberá revisarse el supuesto con cautela.

La concesión del derecho de sobreedificar o subedificar a tercero exigirá la que la doctrina llama "cuasi unanimidad". La materia se trata en el apartado 8 del artículo diecisiete (unanimidad de los presentes, comunicación a los ausentes; y no oposición en 30 días)[344].

El derecho de vuelo puede configurarse como reserva del promotor o propietario al constituir la división en propiedad horizontal o ser objeto específico de transmisión.

[344] Una aplicación práctica puede verse en la *Resolución DGRN de 1 de agosto de 2018*… BOE núm. 227, de 19 de septiembre de 2018, pp. 90602-90607. Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-12721

La regla ordinaria y que todo jurista aplica *prima facie* es la que resulta de las Resoluciones de 28 de marzo de 2008 y de 29 de enero de 2015. Así se resume en la Resolución de 26 de junio de 2023:

"Como puso de relieve esta Dirección General en Resolución de 28 de marzo de 2008, es indudable que el ejercicio del derecho de vuelo constituido comporta necesariamente una modificación del título constitutivo de la propiedad horizontal, que podrá llevar a término por sí solo el titular de tal derecho si se le atribuye al constituirse éste, sin que sea necesario el concurso del resto de los propietarios del inmueble, tanto para ejercitarlo como para reflejar, documentalmente, las modificaciones que el ejercicio de tal derecho necesariamente ha de comportar en el título constitutivo, siempre que se realice dentro de los límites legalmente establecidos (entre ellos los relativos a la necesaria fijación de las cuotas que hayan de corresponder a las nuevas plantas en los elementos y gastos comunes o las normas para su establecimiento -artículo 16.2, letra a), del Reglamento Hipotecario-)".

Sin embargo, el tema dista de ser tan claro.

(a) La reserva en el propio título constitutivo de la división horizontal fue objeto de algún debate.

i. La STS de 10 de mayo de 1999, basándose en el art. 12 LPH entonces vigente, rechazó que el promotor pudiera reservarse el derecho de vuelo, exigiendo el acuerdo unánime de los propietarios.

ii. Fuera de esta sentencia excepcional, la STS de 27 de mayo de 2009 (en un caso en que se hacía expresa referencia al art. 16.2 RH hoy anulado parcialmente por la STS, Sala 3ª, de 24 de febrero de 2000 y la de 31 de enero de 2001) admite tal reserva del promotor con base en el art. 16.2 RH y en el Libro Quinto CCC que lo regula expresamente, pero para considerarlo bien constituido no basta que conste inscrito, pues en el caso concreto *"es evidente que la incorporación de la reserva al Título y su posterior inscripción no han conformado de manera adecuada un derecho que no ha llegado en términos tales de poder identificar hasta que* (sic) *extremo se extiende en lo que hace al número de construcciones y al tiempo de su ejercicio, lo que no solo ha impedido a los futuros adquirentes tomar conocimiento preciso de las condiciones …, sino que ha dejado a la comunidad en una situación de absoluta provisionalidad ..; todo lo cual la hace incompatible con el régimen jurídico de la propiedad horizontal".*

iii. Por eso, la Rs DGRN de 15 de septiembre de 2009, considera que *"la mera facultad de elevar dicha vivienda colindante o construir sobre la misma «hasta la altura que tenga por conveniente», según consta en el asiento registral referido, no tiene determinación suficiente para ser considerada como un verdadero derecho real … Por ello, la constancia registral de esa genérica facultad de elevar plantas de la vivienda referida o construir sobre la misma no puede tener más valor que el de una simple mención de un derecho sin naturaleza real".*

iv. Dicho de otra forma, la DG introduce mediante Resolución los mismos requisitos que el anulado art. 16.2 RH y lo hace hasta el punto de convertir en meras "menciones" los asientos ya practicados que no incluyan esas exigencias, con probable merma del principio de legitimación y convirtiendo en "papel mojado" la afirmación del art. 1.3 LH (*"Los asientos del Registro … están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley"*) que en tantas otras ocasiones parece un principio sacrosanto.

v. Un ejemplo de este escaso respeto por el principio de legitimación aparece en la Resolución de 26 de junio de 2023[345]. Existía ya inscrito un derecho de vuelo atribuido a una entidad. La DG dice *"sin que proceda ahora entrar a valorar la labor calificadora que en su día motivó la inscripción del derecho de vuelo en tales términos"* y añade que *"la regla de salvaguarda judicial de los asientos registrales no podrá aplicarse a los elementos conformadores del derecho de vuelo constituido que, aun debiendo determinarse, no quedaron delimitados en su día, y que, en consecuencia, no figuran ni en la descripción de la finca correspondiente ni en los estatutos de la comunidad de propietarios".* En ejercicio del mismo se declaran tres unidades y se asigna ese derecho (no olvidemos, ya inscrito) a la entidad número 3. Al margen de que el registrador exija algo que la misma DG considera improcedente (la previa desafectación del vuelo), la tesis es que deben cumplirse los requisitos del art. 16.2 RH y si estos no estaban bien determinados, será necesario el consentimiento de todos los propietarios de la comunidad y no solo de los titulares del vuelo. Así, afirma que *"en la medida en que los elementos esenciales configuradores del derecho real de vuelo, tales como el plazo para su ejercicio, o los criterios de fijación de las cuotas que hayan de corresponder a las nuevas plantas en los elementos y gastos comunes de la propiedad horizontal, no resultaron previamente determinados en el título constitutivo ni por tanto, inscritos, será necesario que el ejercicio de tal derecho cuente con la conformidad de los propietarios que integran la comunidad (y no sólo de los titulares de los tres elementos en que se subdividió el elemento tres, finca 17.531), …".*

Juicio crítico.-

La doctrina suele decir que el titular del derecho de vuelo podrá declarar la obra realizada en ejercicio del mismo y, en consecuencia, modificar la propiedad horizontal. Las resoluciones suelen incluir *"si se le atribuye* (esa facultad) *al constituirse* (el derecho de vuelo)*".* Tal tesis en favor de la legitimación del titular del vuelo se mantiene hoy si el derecho fue debidamente causalizado[346] (ver la necesidad de causa en las Resoluciones de 22 de

[345] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-16347

[346] ¿Quid iuris si el moderno derecho de contratos europeo acaba prescindiendo de la causa tal y como parece apuntarse? Vid. Asociación de Profesores de Derecho Civil. (2018). *Propuesta de*

mayo de 2018 y 3 de junio de 2020 que admiten la cesión gratuita y rechazan la usucapión no acreditada) y en su inscripción se hicieron constar los requisitos absolutos del art. 16.2 RH hoy parcialmente anulado. Por el contrario, si no constan los requisitos de tiempo y número de plantas (pese a la anulación de dicho precepto y por tanto de sus exigencias por sentencias del Tribunal Supremo) es probable que, pese a su inscripción y con desprecio del principio de legitimación y salvaguarda de los Tribunales, sea tratado como una mera "mención" y no se permita la inscripción de la obra. Debería prestarse especial atención a esta situación que implica que la DG no ya decide lo derogado o no, sino que resucita preceptos reglamentarios anulados por sentencias del Tribunal Supremo.
También convendrá ser cuidadoso en la redacción del derecho de vuelo para no encontrarse con supuestos como el de la Resolución DGRN de 28 de febrero de 2019 en que autorizaba a construir en el subsuelo y se rechazó la construcción en el suelo.

III. Las obras por un solo copropietario.

No suelen ser objeto de declaración las obras de reforma interior ni las de redistribución interior. De hecho, no les resulta aplicable el art. 28 de la Ley del Suelo porque la doctrina suele remitirlo al concepto de edificación y la LOE exceptúa, aunque tengan proyecto, y supuesto que cupiesen en el concepto de 'nueva planta' (que no lo creemos) *"…aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta"* o las intervenciones que no *"alteren su configuración arquitectónica"*. No toda obra es edificación a efectos de la LOE.

Tampoco es necesario declarar las obras de subsanación de la vandalización. Con motivo de la crisis inmobiliaria y las adjudicaciones a los Bancos no ha sido infrecuente que el inmueble haya sido "vandalizado" desapareciendo puertas, ventanas, sanitarios, ascensores, etc. En principio, la declaración de obra o ya estará hecha o deberá realizarse, pero el objeto de la misma no es nunca decir que se ha repuesto una ventana. Naturalmente, no sería imposible la redacción de una escritura en tales términos, pero no se ve su ventaja porque al final se volvería a la situación previa ya declarada.

Se admiten los cambios de uso, siempre que no estén vedados por los Estatutos, según veremos en lugar oportuno. Esta admisión quizá sea el germen de la duda que a alguno se les ha planteado en el supuesto que a continuación analizamos.

Dentro de los cambios de uso, la conversión de locales en alojamientos turísticos tiene soluciones dispares según la normativa civil y urbanística de cada Comunidad[347].

Código Civil. Editorial Tecnos, o, la *Propuesta de modernización del Código Civil en materia de obligaciones y contratos* (2023). Ministerio de Justicia. Recuperado el 7 de julio de 2025, de https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/Propuesta%20de%20modernizaci%C3%B3n%20del%20C%C3%B3digo%20Civil%20en%20materia%20de%20obligaciones%20y%20contratos.pdf

[347] Remito, según qué aspecto quiera estudiarse, por un lado a Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (2024). Prohibición estatutaria de pisos turísticos en comunidades de vecinos: ¿por ser una

Prescindiendo de estos casos que exigen estudio separado, la cuestión relevante surge cuando uno de los miembros de la comunidad de propietarios desea declarar una obra que normalmente supone una ampliación de su elemento privativo o la apropiación de elementos comunes.

La respuesta es bien sencilla: no puede otorgar tal escritura si estamos hablando de una división horizontal ordinaria.

La respuesta resulta de -entre otras- la resolución de la DGRN de 16 de noviembre de 2021:

"…. tratándose de una propiedad horizontal, la ampliación de la construcción de la vivienda objeto de la declaración formalizada en la escritura calificada comporta modificación de la configuración exterior del conjunto inmobiliario del que forma parte integrante dicha finca, así como de la superficie del referido elemento privativo, que deberá contar con el acuerdo adoptado por los propietarios en junta.

Según se afirmó en las Resoluciones de este Centro Directivo de 8 de enero de 2016, 31 de octubre de 2018 o 19 de julio de 2019, tratándose de un elemento privativo, se admite la posibilidad de modificar los elementos arquitectónicos, instalaciones o servicios de aquél cuando no se menoscabe o altere la seguridad del edificio, su estructura general, su configuración o estado exteriores, o perjudique los derechos de otro propietario (vid. artículo 7 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal).

Este Centro Directivo, ya en las Resoluciones de 12 de diciembre de 1986 y 20 de febrero de 1989, entre otras, puso de relieve que «en la propiedad horizontal la necesidad de armonizar la tendencia a la plena autonomía de los derechos recayentes sobre los elementos susceptibles de aprovechamiento independiente (configurados en la ley como propiedad separada –artículos 1 y 3–), con la ineludible interdependencia objetiva y recíprocas limitaciones derivadas de la unidad física del edificio en su conjunto, no se opone, en sede de utilización de los elementos privativos, al mantenimiento de los principios informantes del derecho de propiedad, cuya delimitación se verifica a partir de un señorío potencialmente absoluto sobre el que se proyectan los límites legales en forma de prohibición u obligación». Pero una modificación como la presente en la descripción de un elemento privativo, en cuanto excede de ese ámbito de actuación individual que se reconoce por la ley a su propietario, no puede llevarse a cabo sin que se acredite el acuerdo unánime de la junta de propietarios (vid. artículos 5 y 17, apartados 6 y 8, de la Ley sobre propiedad horizontal).

En el presente caso, según la descripción que se pretende hacer constar en el Registro, se pretende un incremento de la superficie privativa a costa de los elementos comunes de la división horizontal.

En consecuencia (reiterando el criterio de la Resolución de 23 de marzo de 2018), se pretende una alteración del régimen jurídico de los elementos

actividad económica o potencialmente molesta y abusiva? (Comentario a las SSTS de 27 y 29 de noviembre de 2023). *Actualidad civil*, (2). Por otro a Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (2022). Pisos turísticos y comunidades de vecinos: el art. 17.12 de la Ley de Propiedad Horizontal a la luz de la Dirección General de la Seguridad Jurídica y la Fe Pública. *Revista Jurídica del Notariado*, (115), 175-248.

comunes, lo que es materia que compete a la comunidad, exigiéndose unanimidad en tanto en cuanto tal alteración implica una modificación del título constitutivo de conformidad con el artículo 17.6 de la Ley sobre propiedad horizontal, según el cual «los acuerdos no regulados expresamente en este artículo, que impliquen la aprobación o modificación de las reglas contenidas en el título constitutivo de la propiedad horizontal o en los estatutos de la comunidad, requerirán para su validez la unanimidad del total de los propietarios que, a su vez, representen el total de las cuotas de participación».

Así, aunque la exigencia de la unanimidad se ha ido superando tanto en el ámbito jurisprudencial, en supuestos concretos de abuso patente, como en el legislativo, con reformas puntuales como la más reciente, la Ley 8/2013, de 26 de junio, lo cierto es que la unanimidad no ha desaparecido, exigiéndose cuando se trata de cambiar la configuración, constitución o normas esenciales del inmueble (cfr. Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2009 y 13 de mayo de 2016)".

Por tanto, las obras interiores que no afecten a la seguridad del edificio, su estructura general, su configuración o estados exteriores ni perjudiquen derechos de otros propietarios, podrán ser declaradas por el propietario del elemento privativo. Por el contrario, las que excedan de esos límites exigen el consentimiento unánime de la Comunidad de propietarios. Una obra en un elemento privativo, por definición, no debería alterar elementos comunes pues, de hacerlo, exigiría acuerdo de la Comunidad.

IV. La propiedad horizontal tumbada.

Sin embargo, donde de verdad se plantea esta problemática es en la *"propiedad horizontal tumbada"*, por lo que, aunque sistemáticamente debiera tratarse en este epígrafe, le concedemos un inciso separado y la estudiamos con más detalle en los trabajos complementarios.

c.2. La propiedad horizontal en las CCAA.

Sin pretender un estudio exhaustivo, destacamos.

I. Cataluña. Donde distinguiremos en función de que no existan o sí existan previsiones específicas.

I.1. Ausencia de previsiones específicas

En la propiedad horizontal simple, la cuestión parece razonablemente resuelta en el art. 553-36.2[348] y ss CCC. Así, las facultades del titular del elemento privativo son las siguientes:

[348] *Artículo 553-36. Uso y disfrute de los elementos privativos.*
1. Los propietarios de elementos privativos pueden ejercer todas las facultades del derecho de propiedad sin ninguna otra restricción que las que derivan del régimen de propiedad horizontal.
2. Los propietarios de un elemento privativo pueden hacer obras de conservación y de reforma siempre y cuando no perjudiquen a los demás propietarios ni a la comunidad y que no disminuyan la solidez ni la accesibilidad del inmueble ni alteren la configuración o el aspecto exterior del conjunto.
3. Los propietarios que se propongan hacer obras en su elemento privativo deben comunicarlo previamente a la presidencia o a la administración de la comunidad. Si la obra supone la alteración de elementos comunes, es preciso el acuerdo de la junta de propietarios. En caso de

1º Las obras de conservación y mejora, las puede realizar con el límite del perjuicio de los demás propietarios o de la comunidad y el respeto a la solidez, accesibilidad del inmueble, su configuración o aspecto exterior. Se exige una previa comunicación.

2º Si la obra afecta a elementos comunes, la regla general exige acuerdo de la junta de propietarios. No obstante, se prevé que esa autorización resulte por la no oposición en el plazo de caducidad de cuatro años.

La excepción es el establecimiento de un punto de recarga individual de vehículo eléctrico que tiene regulación específica.

I.2. Previsiones específicas

Es posible que el título de constitución de la propiedad horizontal prevea la constitución o reserva expresa a favor del constituyente del régimen o de terceras personas del derecho a sobreelevar, subedificar o edificar sobre el mismo solar, con las cautelas que impone el art. 553-13[349].

Los artículos 553-25 y 26 se refieren a las mayorías necesarias para ciertas obras. En especial, se regulan las innovaciones físicas (en función de la finalidad) y las constituciones de derechos de vuelo.

En algunos foros[350] se ha suscitado el debate sobre la posible controversia entre el art. 553-25.11 que admite que la mayoría simple de los propietarios

instalación de un punto de recarga individual de vehículo eléctrico, solo es preciso enviar a la presidencia o a la administración el proyecto técnico con treinta días de antelación al inicio de la obra y la certificación técnica correspondiente una vez finalizada la instalación. Dentro de este plazo la comunidad puede proponer una alternativa razonable y más adecuada a sus intereses generales. Si la instalación alternativa no se hace efectiva en el plazo de dos meses, el propietario interesado puede ejecutar la instalación que había proyectado inicialmente.
4. La comunidad puede exigir la reposición al estado originario de los elementos comunes alterados sin su consentimiento. Sin embargo, se entiende que la comunidad ha dado su consentimiento si la ejecución de las obras es notoria, no disminuye la solidez del edificio ni supone la ocupación de elementos comunes ni la constitución de nuevas servidumbres y la comunidad no se ha opuesto en el plazo de caducidad de cuatro años a contar desde la finalización de las obras.

[349] Artículo 553-13. Constitución y reserva del derecho de vuelo.
1. *La constitución o la reserva expresa del derecho para sobreelevar, subedificar o edificar en el mismo solar del inmueble a favor de los constituyentes o de terceras personas es válida si la establece el título de constitución del régimen de propiedad horizontal.*
2. Los titulares del derecho de vuelo están facultades para edificar a su cargo de acuerdo con el título de constitución del derecho, para hacer suyos los elementos privativos que resultan de él y para otorgar, solos y a su cargo, las correspondientes declaraciones o ampliaciones de obra nueva y, si se ha previsto al constituir el régimen o el derecho, la modificación de la división horizontal. El ejercicio sucesivo del derecho con la construcción de la nueva edificación supone la redistribución de las cuotas de participación, que llevan a cabo los titulares de los derechos reservados de acuerdo con el presente código y con el título de constitución, sin necesidad del consentimiento de la junta de propietarios.
3. La constitución o la reserva a que se refiere el apartado 1 solo es válida si consta en una cláusula específica y el derecho se constituye de acuerdo con el artículo 567-2.

[350] El debate se planteó en el foro notarial Vanguardia Notarial, integrado por 640 notarios (algunos de ellos extranjeros), accesible mediante autorización de los administradores y en el que diariamente se suscitan discusiones sobre materias de Derecho relacionadas con la actividad notarial bajo la Regla de Chatham House.

y cuotas puedan aprobar *"Las innovaciones exigibles para la habitabilidad, accesibilidad, seguridad del inmueble o eficiencia energética o hídrica según su naturaleza y características, aunque el acuerdo comporte la modificación del título de constitución y de los estatutos o afecten a la estructura o a la configuración exterior"* y el art. 553-26 que exige unanimidad para *"Modificar las cuotas de participación"*, pareciendo mayoritaria la tesis de que el primer artículo admite la posibilidad, aunque se modifique el título constitutivo, por lo que debería prevalecer. Parece una norma especial frente a la general.

II. Navarra.

Nos remitimos a lo ya visto sobre la Ley 436. La regulación aparece en la Ley 437 y siguientes.

1.3.6. LA POLISÉMICA PROPIEDAD HORIZONTAL TUMBADA Y LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS.

1.3.6.1. Derecho común o estatal. La *"creación notarial del Derecho"* encarnada en las tesis de Monet Antón se plasmó hace decenios en la Resolución de la Dirección General de 2 de abril de 1980[351]. Ya se hacía eco de las diversidades fácticas con estas expresiones.

"Considerando que dentro del espectro de situaciones que se pueden producir en la vida real, cabe distinguir desde aquellas urbanizaciones en que las diferentes edificaciones se encuentran adosadas unas con otras, formando un único conjunto arquitectónico, de aquellas otras en que cada edificio o parcela construida dentro de la urbanización constituye una unidad física independiente, existiendo o no elementos comunes, y que están a su vez relacionados con los restantes edificios o parcelas de la misma urbanización, entre los que se puede destacar a título de ejemplo los que la doctrina conoce bajo la denominación de «propiedad horizontal tumbada», y estas distintas modalidades que la realidad ofrece al configurarlas desde el punto de vista jurídico requieren un tratamiento diverso acorde con la finalidad pretendida, y pueden dada la ausencia de normas legales reflejarse a través de una situación de comunidad o bien mediante el establecimiento de limitaciones o servidumbres recíprocas entre las distintas fincas regístrales que están comprendidas en la urbanización".

Las soluciones notariales finalmente condujeron a la reforma de la Ley de propiedad horizontal por el art. 20 de la Ley 8/1999, de 6 de abril y a los artículos 26 y 65.3 del texto refundido de la ley del suelo y rehabilitación urbana.

La pluralidad de opciones aparece recogida en la Resolución DG de 15 de febrero de 2018[352] que pretende distinguir entre el complejo inmobiliario y la

[351] Consultable en https://www.boe.es/boe/dias/1980/05/29/pdfs/A11787-11789.pdf

[352] *Por eso, bajo el calificativo de «tumbada» que se aplica a la propiedad horizontal suelen cobijarse (indebidamente), situaciones que responden a ambos tipos, el de complejo inmobiliario con fincas o edificaciones jurídica y físicamente independientes, pero que participan en otros elementos en comunidad, o bien auténticas propiedades horizontales en las que el suelo es elemento común y a las que se atribuye dicho adjetivo tan sólo en razón de la distribución de los*

propiedad horizontal destacando que ambos supuestos pueden cobijarse bajo el término *"propiedad horizontal tumbada"*.

a) Por un lado, será (en el ámbito de la LPH) "complejo inmobiliario" cuando las fincas o edificaciones sean jurídica y físicamente independientes, pero participen en otros elementos en comunidad. Exigiría (i) la existencia de pluralidad de edificaciones o parcelas con destino a viviendas o locales independientes, (ii) la copropiedad de estos elementos independientes sobre otros elementos inmobiliarios, viales o servicios y (iii) una organización como comunidad de propietarios única o agrupación de comunidades.

b) Por otro, será "auténtica propiedad horizontal" cuando el suelo es elemento común, pero en las que la distribución de los elementos privativos no se superpone en planos horizontales, sino que se sitúan en el mismo plano horizontal.

   Podríamos pensar que la clave en la norma estatal para diferenciar ambas figuras radica en si el suelo es o no elemento común. Pero acto seguido, la posición del TS no parece seguir esa intuición.

   Y, centrándose en el supuesto concreto, pese a que el Tribunal Supremo pueda afirmar que en el complejo inmobiliario el suelo es elemento común, considera la Dirección General que *"en la escritura de 9 de julio de 2015, «de desafectación y modificación de propiedad horizontal», el elemento número cinco de la propiedad horizontal se destina, literalmente, a la futura construcción de cuatro viviendas unifamiliares, es decir, desde el mismo momento en que el solar se constituye como elemento privativo, el promotor lo reserva de forma explícita, formal y directa a la construcción de cuatro viviendas unifamiliares. … la problemática queda por completo al margen de la existencia de una reserva de un derecho de vuelo sobre un elemento común, puesto que en este caso se ejercitaría no sobre una edificación, sino sobre suelo propio y no ajeno (ello al margen de la ya antigua discusión doctrinal acerca de la posibilidad de derechos reales limitados sobre cosa propia), de modo que lo que vendría a implicar la ulterior edificación es un mero ejercicio de facultades inherentes al dominio; en este caso la edificación y adquisición de lo adquirido por obra de la accesión inmobiliaria (edificación sobre suelo propio y no ajeno); accesión (artículos 353 y siguientes del Código Civil), por tanto, verdadero modo de adquirir el dominio –haciendo propio y privativo lo edificado– que constituiría esa causa que la nota de calificación requiere. Y aunque es evidente que hubiera sido deseable una mayor claridad y precisión documental (también en orden a una mínima regulación del complejo inmobiliario llamado a originarse) … negándose, por las razones expuestas, ese carácter común de lo edificado, sencillamente porque el suelo no lo tiene, lo edificado sigue la condición de aquél y ha de pertenecer necesariamente en pleno dominio al que tiene la propiedad separada del suelo, operando*

elementos que la integran que no se superponen en planos horizontales sino que se sitúan en el mismo plano horizontal.

plenamente de ese modo en su favor, como se ha expresado anteriormente el principio de la accesión inmobiliaria ex artículos 350 y 358 del Código Civil".

Concluyendo podemos afirmar:

Caso de complejo inmobiliario

a) El notario en la autorización de la escritura de constitución del Complejo inmobiliario bien hará en establecer una adecuada regulación.
b) Aunque no lo haga, si la descripción del "elemento privativo" deja claramente establecido que se trata de un solar destinado a la edificación, no cabe duda que lo edificado corresponderá al propietario de tal elemento privativo y no será común. La escritura de declaración de obra podrá otorgarse por este propietario. No es un caso de derecho de vuelo.

Caso de propiedad horizontal

a) El notario en los Estatutos podrá incluir las cláusulas oportunas cuando se pretenda que cada propietario de un elemento privativo solar pueda declarar su obra. Es el supuesto que aparece en la Resolución de 2 de enero de 2019 y que ni siquiera se discute. Dice:
"… «dentro de su parcela podrá llevar a cabo las obras pertinentes, siempre mediante licencia de obras, sin que pueda afectar a la propiedad de otros condueños».
Esta Dirección General ya afirmó en la reciente Resolución de 15 de febrero de 2018, que, dado que son admisibles las cláusulas estatutarias que permiten la división de un elemento sin consentimiento de la junta de propietarios (cfr. Resolución de 7 de mayo de 2014), con mayor razón, estará permitido reservarse un derecho a la construcción y declaración de obra sobre un elemento privativo".
b) Si nada se preve, la DG parece excluir todo esfuerzo lógico y concluir que adquirido un elemento privativo destinado a solar y edificación p.e. de un bungaló (*bungalow*) su propietario para declarar la obra necesitará la autorización de la comunidad, si bien por la mayoría de 3/5 del artículo décimo de la LPH.

En efecto, el problema se trata en la Resolución de la DG de 16 de noviembre de 2021, referida a la ampliación de obra de un elemento o a la construcción en el solar elemento privativo, donde parece dar a entender que existe un distinto trato cuando se trate de parcelas privativas de complejo inmobiliario o propiedad horizontal tumbada donde no se precisaría el consentimiento de los demás propietarios:
"Así, aunque la exigencia de la unanimidad se ha ido superando tanto en el ámbito jurisprudencial, en supuestos concretos de abuso patente, como en el legislativo, con reformas puntuales como la más reciente, la Ley 8/2013, de 26 de junio, lo cierto es que la unanimidad no ha desaparecido, exigiéndose cuando se trata de cambiar la configuración, constitución o normas esenciales del inmueble (cfr. Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2009 y 13 de mayo de 2016).
Distinto sería el caso de tratarse de un complejo urbanístico o incluso de una propiedad horizontal tumbada en el caso de viviendas independientes situadas

dentro de parcelas privativas siempre y cuando no resultaran afectados elementos comunes, pues en este caso la mera modificación de la superficie construida de dicha vivienda no implica, «per se», la modificación de las cuotas de participación de los elementos privativos integrantes del conjunto urbanístico. En estos supuestos la misma ley exceptúa de la regla de unanimidad. … En estos supuestos, el acuerdo de la junta de propietarios puede adoptarse con la mayoría de 3/5 previsto en este artículo 10, apartado 3.b)".

Quizá estos supuestos merecieran un mayor esfuerzo lógico en función de la claridad de redacción del título constitutivo. Parece extraño que en un elemento privativo definido p.e. como *"solar destinado a la construcción de una vivienda unifamiliar"*, el propietario precise el consentimiento de los restantes titulares de elementos privativos para declarar la obra de su vivienda.

De nuevo, una adecuada técnica notarial en la redacción inicial debería solucionar estas incidencias.

1.3.6.2. Cataluña. La Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales distingue entre propiedad horizontal simple, compleja y por parcelas. De la primera ya nos hemos ocupado más arriba.

Respecto de la propiedad horizontal compleja debe evitarse la equiparación mimética con la Ley de propiedad horizontal de ámbito estatal porque este concepto engloba supuestos de propiedad horizontal y supuestos de complejo inmobiliario (en terminología de la Ley de propiedad horizontal)[353]. Fuera de la independencia de los elementos no hay una regulación específica de las obras.

Respecto de la propiedad horizontal por parcelas, es clave entender que son solares independientes con participación en elementos comunes. En este caso, parece que la declaración de obra nueva por los titulares de cada elemento privativo no debe arrojar dudas, salvo que exista alguna restricción estatutaria[354].

1.3.6.3. Sobre la propiedad horizontal tumbada, explicando la clasificación de Muñoz de Dios entre propiedad horizontal tumbada verdadera, ficticia y el complejo inmobiliario, nos ocuparemos al estudiar en lugar oportuno las obras declaradas sobre obras. Es importante entender que algunas sentencias de los Tribunales darán carta de naturaleza como meras parcelas independientes a supuestos que notarial y registralmente se han constituido como divisiones horizontales. El motivo de proceder así los Tribunales es atender a la realidad fáctica y a la existencia o no de verdadera comunidad sobre el suelo y el vuelo que determina si en cada parcela puede o no ampliarse la obra existente.

---

[353] En efecto, se define en el art. 553-48: *La propiedad horizontal compleja implica la coexistencia de subcomunidades integradas en un inmueble o en un conjunto inmobiliario formado por varias escaleras o portales o por una pluralidad de edificios independientes y separados que se conectan entre ellos y comparten zonas ajardinadas y de recreo, piscinas u otros elementos comunes similares.*

[354] *Artículo 553-56. Restricciones.*
Las restricciones al ejercicio de las facultades dominicales sobre fincas privativas impuestas por el título de constitución, los estatutos, el planeamiento urbanístico o las leyes tienen la consideración de elementos comunes.

La figura de la propiedad horizontal "tumbada" ha vuelto a ser considerada en la Resolución de la DGSJFP de 19 de mayo de 2025[355] que citando la anterior de 10 de diciembre de 2003, dice *"...bajo el calificativo de 'tumbada' que se aplica a la propiedad horizontal suelen cobijarse situaciones que responden a ambos tipos, el de complejo inmobiliario con parcelas o edificaciones jurídica y físicamente independientes pero que participan en otros elementos en comunidad, o bien auténticas propiedades horizontales en que el suelo es elemento común y a las que se adjetivan como tumbadas tan solo en razón de la distribución de los elementos que la integran que no se superponen en planos horizontales sino que se sitúan en el mismo plano horizontal (...) Por el contrario, la propiedad horizontal propiamente tal, aunque sea tumbada desde el momento en que mantiene la unidad jurídica de la finca –o derecho de vuelo– que le sirve de soporte no puede equipararse al supuesto anterior pues no hay división o fraccionamiento jurídico del terreno al que pueda calificarse como parcelación pues no hay alteración de forma la que se produzca será fruto de la edificación necesariamente amparada en una licencia o con prescripción de las infracciones urbanísticas cometidas–, superficie o linderos. La asignación del uso singular o privativo de determinados elementos comunes o porciones de los mismos, tan frecuentes en el caso de azoteas o patios como en el de zonas del solar no ocupadas por la construcción, no altera esa unidad"». Reconociendo, sin embargo que «ciertamente, la propiedad horizontal tumbada puede encubrir en algunos casos situaciones de fraude, pues bajo la apariencia formal de una propiedad horizontal tumbada se pueden esconder auténticas segregaciones o divisiones de terreno, proscritas por la ley. En cualquier caso, lo relevante es que, en los regímenes de propiedad horizontal tumbada, el suelo permanece común» …"*. Materia que ahora nos aleja del objeto de estudio, si bien en la resolución se cita jurisprudencia que conduciría al acto de división.

1.3.7. LA NUDA PROPIEDAD Y EL USUFRUCTO

Si volvemos a la naturaleza jurídica, entendemos que, por ser un acto de riguroso dominio, en los casos de usufructo, es el nudo propietario quien por sí y sin consentimiento del usufructuario puede otorgar la escritura de declaración de obra nueva ya que se trata de constatar un elemento físico que completa la descripción de la finca (como dice la Rs 21/11/2002); por el contrario, no se admite que sea el usufructuario por sí solo quien otorgue la escritura.

1.3.7.1. EL NUDO PROPIETARIO

a) Derecho común. En el derecho estatal, pese a la prohibición de alterar la forma y sustancia del usufructo (art. 489 CC), resulta pacífica la remisión al art. 503 CC[356]. Los límites a la declaración de obra del nudo propietario serían (i) la disminución de valor del usufructo y (ii) el perjuicio del usufructuario.

---

[355] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-12738

[356] *Artículo 503.*
El propietario podrá hacer las obras y mejoras de que sea susceptible la finca usufructuada, o nuevas plantaciones en ella si fuere rústica, siempre que por tales actos no resulte disminuido el valor del usufructo, ni se perjudique el derecho del usufructuario.

Ambas son cuestiones civiles. El notario deberá partir de la presunción con la que inicia el art. 503 CC, *"El propietario podrá hacer las obras y mejoras de que sea susceptible la finca usufructuada"*, sin que pueda cuestionar si se perjudica al usufructuario. Perjuicio que tampoco cabe dilucidar en el *"reducido marco"* de la calificación registral y de los recursos contra la misma.

Por tanto, el nudo propietario puede declarar la obra e inscribirla, sin perjuicio de los derechos de oposición que puedan asistir en el ámbito judicial al usufructuario.

Esta tesis sería la seguida por la DG en la Resolución de 21 de noviembre de 2002[357]. La tesis sería que en el reducido marco del expediente administrativo de inscripción no resulta que la declaración de obra perjudique el derecho del usufructuario ni disminuya el valor de la finca. No obstante, Ávila parecía plantear que la cuestión estaría mal enfocada porque el problema no es si el consentimiento del usufructuario sería necesario para los actos formales, sino para la misma realización de la construcción. Tal materia no es el objeto de este estudio[358].

Como es lógico, ex art. 479 CC, el usufructuario tendrá derecho a disfrutar del aumento que reciba por accesión la finca usufructuada.

b) Derecho catalán. En realidad, este resultado práctico es el que, quizá con mayor claridad, se plasma en Cataluña, en el art. 561-9.4 CCC cuando introduce la notificación a los usufructuarios para que puedan oponerse:

"4. Los nudos propietarios pueden disponer de los bienes usufructuados e introducir en los mismos modificaciones que no alteren su forma ni su sustancia y que no perjudiquen a los usufructuarios. Para hacer construcciones o edificaciones, deben notificarlo a los usufructuarios, los cuales pueden oponerse a las mismas si entienden que lesionan sus intereses".

Claro es que dada la competencia exclusiva del Estado en la *"ordenación de los registros e instrumentos públicos"* (art. 149.1.8 CE), esa notificación compete al ámbito de las relaciones internas y no condiciona el otorgamiento de la escritura ni la inscripción.

1.3.7.2. EL USUFRUCTUARIO

a) Derecho común. En principio, en el título constitutivo del usufructo (p.e. una escritura de donación de usufructo o la cláusula testamentaria o la constitución del derecho real), conforme a los arts. 467 y 470 CC, se pueden prever las facultades del usufructuario respecto de las obras.
   I. El título puede incluir facultades expresas de declaración de obras o de edificación, debiendo entenderse que incluso en este último supuesto, el usufructuario podrá declarar la obra nueva.
   II. El título puede incluir la facultad de disposición. La declaración de obra puede ser imprescindible como acto previo para disponer y pudiendo el usufructuario realizar el acto dispositivo, debe poder

[357] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2002-25347

[358] Ávila Navarro, P. (2012). Formularios notariales. Editorial Bosch, vol. 4, p. 439-*in fine*.

realizar la declaración de obra. A fin de cuentas, aunque se califique de acto de riguroso dominio, se le ha concedido la facultad de disponer.

III. En ausencia de tales previsiones, parece claro que el hecho de que el art. 487 CC le permita realizar mejoras útiles, pero limitando tal facultad a la no alteración de la forma y sustancia, unida al hecho de que la declaración de obra nueva es acto de riguroso dominio y a la actual necesidad de georreferenciar (lo que puede afectar a la descripción y superficie de la finca) no es suficiente para admitir que el usufructuario por sí solo pueda otorgar tales escrituras.

b) Derecho catalán. No parece atribuir al usufructuario facultad alguna de hacer obras por regla general, dado que el único fundamento sería el art. 561-6.4 cuando dice *"Los usufructuarios pueden introducir mejoras en los bienes objeto del usufructo, dentro de los límites de su derecho, con la facultad de retirarlas al final del usufructo si ello es posible sin deteriorar el objeto"*, previendo la retirada de las mejoras lo que se aviene mal con una edificación. Sin perjuicio de pactos específicos como hemos visto en el Derecho común.

1.3.8. EL SUPERFICIARIO[359]

Procedemos a continuación a analizar la legitimación del superficiario para la declaración de obra nueva.

I. En la legislación estatal, en ausencia de normativa propia actualizada en el CC y anulada la regulación del ilegal art. 16 RH por la Sentencia del TS de 31 de enero de 2001, creemos que lo lógico es acudir al título constitutivo del derecho de superficie, la escritura pública.

Ese título es expresamente reconocido en el art. 53.2 del Texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana. No cabe duda que *"1. El derecho real de superficie atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas. También puede constituirse dicho derecho sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo".* Y el art. 54.2 expresamente admite que pueda *"constituir la propiedad superficiaria en régimen de propiedad horizontal con separación del terreno correspondiente al propietario"*, de donde parece necesario que (si puede constituir el régimen de propiedad horizontal y como vimos este exige la previa declaración de obra) pueda declarar las obras realizadas, paso previo a la constitución de la propiedad horizontal. La subsistencia o no de las obras y el régimen a la extinción del derecho de superficie dependerá de los acuerdos o de las decisiones que adopte el propietario.

La declaración de obra por el superficiario no plantea problema siempre que su derecho de superficie y facultades consten perfectamente constituidos en escritura pública.

[359] Puede verse: Micó Giner, Javier. Del Derecho de Superficie una Visión General Desde el Codi Civil de Catalunya. Editorial Tirant Lo Blanch

En la Resolución de la DGRN de 28/9/2016 la cuestión estriba en que la constitución de un derecho de superficie exige como elemento constitutivo la escritura pública. Por lo que no admite la previa constitución en documento privado de un derecho de superficie sobre un suelo para edificarlo y su elevación como tal a público cuando ya se ha edificado pretendiendo rectificar la declaración de obra realizada antes por los dueños del suelo para indicar que se ha realizado por el superficiario. Aunque el supuesto es un caso patológico, la conclusión general debe ser que, constituido correctamente mediante escritura pública el derecho de superficie sobre construcciones posteriores a la constitución del derecho, se entiende que el superficiario queda legitimado para declarar la obra o, al menos, se prevea expresamente facultarle al efecto; y si el derecho es sobre construcciones anteriores remitimos al estudio sobre la naturaleza jurídica donde se trata de la cuestión de si es obligatorio o no declarar la obra nueva antes de constituir el derecho de superficie[360].

La Resolución DGSJFP de 21 de junio de 2022[361] señala que no existe norma estatal ni autonómica que sujeten la mera constitución del derecho de superficie a la previa obtención de una autorización administrativa para que el notario pueda autorizar la escritura. Al superficiario le corresponderá la propiedad temporal de lo edificado

a) *"… de modo originario, cuando el derecho se proyecta sobre una construcción ya realizada;*
b) *o bien adquirida de modo sobrevenido, cuando es el superficiario el que lleva a efecto la construcción"*.

No es el derecho de superficie (atribución de un derecho real a construir en suelo ajeno) el que queda sujeto a licencia, sino las obras que efectivamente vayan a realizarse.

Respecto a la obligatoriedad o no de la previa declaración de obra nueva para constituir un derecho de superficie sobre un edificio existente véase la polémica en torno a la Resolución DGSJFP de 25 de octubre de 2023 en los apartados 7.2.4 y 7.5 de la naturaleza jurídica.

El superficiario deberá ejercer tales derechos dentro del plazo de su derecho, pudiendo plantearse el problema de obras terminadas durante la vigencia del derecho, pero presentadas a inscribir después, en cuyo caso, debiera bastar la acreditación del fin de obra en plazo (p.e. mediante certificado municipal o acta de notoriedad).

II. En Navarra no cabe duda de que el derecho de superficie atribuye al superficiario la facultad de construir y, con ella, la de declarar la obra (basta ver la Ley 430 y relacionarla con la 432).

[360] Así, el art, 564-2.2 CCCat
2. El derecho de superficie puede recaer sobre construcciones o plantaciones posteriores a la constitución del derecho, en cuyo caso este derecho atribuye a su titular la legitimación activa para hacer la construcción o plantación.

[361] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-12440

III. En Cataluña, el título constitutivo del derecho de superficie es la escritura pública (art. 564-3 CCC). La cuestión está meridianamente resuelta en el CCC y, normalmente, en las escrituras de constitución:

"Artículo 564-2. Clases.
1. El derecho de superficie puede recaer sobre construcciones o plantaciones anteriores a la constitución del derecho. Las construcciones pueden estar sobre o bajo el nivel del suelo.
2. El derecho de superficie puede recaer sobre construcciones o plantaciones posteriores a la constitución del derecho, en cuyo caso este derecho atribuye a su titular la legitimación activa para hacer la construcción o plantación".

Si el derecho de superficie recae sobre construcciones futuras (solo en este caso), atribuye a su titular la legitimación activa para hacer la construcción y, lógicamente, declararla mediante escritura.

El caso del centro de transformación.- Un Ayuntamiento catalán constituye un derecho de superficie en favor de una Fundación sobre los catorce elementos destinados a vivienda de un edificio en propiedad horizontal cuya planta baja destinada a local conserva en pleno dominio. El superficiario queda autorizado para convertir las catorce viviendas en dieciocho viviendas destinadas a alquiler social y se le atribuyen todo tipo de facultades para modificar la obra y la división horizontal, reconociéndose que existe un centro de transformación en el sótano y que debe trasladarse a la planta baja. Cuando se redacta la escritura se detecta que el centro de transformación efectivamente se ubica en la planta baja y con eso se disminuye el espacio destinado al local privativo del Ayuntamiento. La discusión se trasladó a la interpretación de si las amplias facultades delegadas incluían esa rectificación de superficie de la planta baja.

1.3.9. EL TITULAR DEL DERECHO DE VUELO

Esta materia ya ha sido resuelta en un apartado anterior, al que nos remitimos. Dejamos por ello solo unas afirmaciones genéricas que deberán revisarse conforme a lo antes expuesto.

1.3.9.1. Derecho estatal.

En el derecho estatal es pacífico que el titular del derecho de vuelo puede declarar la obra realizada en ejercicio del mismo.

Por regla general, la escritura de constitución del derecho suele ser lo bastante explícita e incluir las facultades no solo de declarar la obra, sino de rectificar la descripción del edificio en su conjunto, así como otorgar la modificación de la división en propiedad horizontal. De hecho, el mermado art. 16.2 RH da por sentado que habrá unas directrices en la escritura en tal sentido.

Parece pues que debe partirse de distinguir si la facultad de declarar la obra y modificar la ya existente del edificio sobre el que se desarrolla el derecho de vuelo ha sido atribuida al titular de tal derecho de vuelo. En el caso de la Resolución DGRN de 29 de enero de 2015[362] se afirma:

[362] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-2221

"En el presente caso, la facultad de llevar a término –por sí solo– la declaración de obra nueva y modificación del título constitutivo de la propiedad horizontal está claramente atribuida al titular del derecho de vuelo, pues es indudable, aplicando no sólo la regla hermenéutica que obliga a interpretar una cláusula en el sentido más adecuado para que produzca efecto, sino un simple criterio de pura lógica, que el contenido de aquella facultad (tal y como la publica el Registro) se dirige al titular del derecho, sin que, a la vista de la forma en que fue en su día constituido e inscrito aquél (algo que ahora no cabe cuestionar), sea necesario el concurso del resto de los propietarios del inmueble".

Pero si excepcionalmente la escritura es parca en su redacción, esa apelación a un criterio de *"pura lógica"* permite deducir que tales facultades corresponden *"al titular del derecho, sin que … sea necesario el concurso del resto de los propietarios del inmuebles* (sic)*, tanto para ejercitarlo como para reflejar documentalmente las modificaciones que el ejercicio de tal derecho necesariamente ha de comportar"*.

Esta resolución tiene como precedente la de 28 de marzo de 2008 que resume:

> *"como puso de relieve esta Dirección General en Resolución de 28 de marzo de 2008, es indudable que el ejercicio del derecho de vuelo constituido comporta necesariamente una modificación del título constitutivo de la propiedad horizontal, que podrá llevar a término por sí solo el titular de tal derecho si se le atribuye al constituirse éste, sin que sea necesario el concurso del resto de los propietarios del inmueble, tanto para ejercitarlo como para reflejar, documentalmente, las modificaciones que el ejercicio de tal derecho necesariamente ha de comportar en el título constitutivo, siempre que se realice dentro de los límites legalmente establecidos (entre ellos los relativos a la necesaria fijación de las cuotas que hayan de corresponder a las nuevas plantas en los elementos y gastos comunes o las normas para su establecimiento –artículo 16.2. letra «a» del Reglamento Hipotecario–)".*

En todo caso, ante la insistencia de las resoluciones en el condicional (*"si se le hubiera atribuido"*), la buena técnica notarial debe desarrollarse al implementar el inicial derecho de vuelo para tener previstas las facultades de su titular de declarar la obra, modificar si es menester la descripción del edificio y fijar las cuotas futuras. Los riesgos de que la DG convierta en "menciones" ciertas situaciones ya han sido apuntados.

En la práctica siempre ha sido pacifico que el titular del derecho de vuelo no precisa autorización de la comunidad si declara la obra ajustándose estrictamente a su derecho porque no modifica el título constitutivo de la propiedad horizontal, sino que el ejercicio del vuelo sería una aplicación del mismo (al estar previsto dicho derecho en tal título). Por otro lado, podría ser algo más compleja la modificación de la propiedad horizontal, pero en la práctica siempre se prevé por el notario esta facultad y los criterios que deben adoptarse. En definitiva, en sede de propiedad horizontal dependerá de que exista una perfecta determinación de la forma de proceder (p.e. respecto de las cuotas).

Vigencia del derecho de vuelo. No es posible fiarse de la publicidad registral.- El art. 16 RH en la redacción originaria no establecía plazo alguno para el ejercicio del derecho de vuelo. Por este motivo constan inscritos vuelos sin limitación temporal. El Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre introdujo la exigencia de un plazo. La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 24 de

febrero de 2000 declaro la nulidad de la reforma en este punto (por falta de jerarquía normativa).

Sin embargo, la DGSJFP ha "reintroducido" el requisito de la exigencia de plazo al margen de la STS y pretendiendo ampararlo en *"la necesidad de observar y respetar las normas estructurales del estatuto jurídico de la propiedad …, entre ellas, la exclusión de derechos reales limitados singulares de carácter perpetuo e irredimible … si no responden a una justa causa que justifiquen esa perpetuidad"*.

Tal posición conduce a que en algunas Resoluciones de la DGSJFP los vuelos legalmente inscritos con anterioridad sin plazo y, por tanto, se supone que bajo salvaguardia de los Tribunales, se consideren meras "menciones". Así la Resolución de la DGSJFP de 26 de julio de 2023[363] recuerda que *"Como pone de relieve la posterior Resolución de 15 de septiembre de 2009, la constancia registral de esa genérica facultad de elevar plantas del edificio referido no puede tener más valor que el de una simple mención de un derecho sin naturaleza real, que resulta contraria a las exigencias del denominado principio de especialidad"*. Curiosamente, según esa misma resolución, el vuelo constaba inscrito como elemento privativo y, por tanto, *"plenamente oponible(s) a terceros"*. Por ello, hace una doble pirueta. En primer lugar, parece incómoda con que se hubiese inscrito en esos términos el derecho (*"sin que proceda ahora entrar a valorar la labor calificadora que en su día motivó la inscripción del derecho de vuelo en tales términos"*). En segundo lugar, estando inscrito, no puede sino verse obligada a reconocer su protección por los Tribunales y que tal derecho podrá ser transmitido. Y en tercer lugar, forzando la pirueta, pretende que su ejercicio exija el consentimiento del resto de propietarios por no tener plazo (así, dice *"en la medida en que uno de los elementos esenciales configuradores del derecho real de vuelo, como el plazo para su ejercicio, no haya sido previamente determinado en el título constitutivo ni por tanto, inscrito, será necesario, para la correcta configuración de tal derecho (y, por ende, para ejercitarlo) que cuente con la conformidad de los propietarios que integran la comunidad"* y concluye *" si bien para el ejercicio del derecho transmitido será necesaria la determinación del plazo de ejercicio en los términos anteriormente indicados"*).

En resumen, los derechos de vuelo inscritos sin plazo o se considerarán meras menciones o, incluso de considerarse como derechos reales protegidos por los Tribunales, no podrán ejercerse sin consentimiento del resto de propietarios, aunque sí transmitirse.

Curiosa protección es esta que ampara la titularidad, pero no el ejercicio de un derecho perfectamente constituido e inscrito conforme a la legislación vigente en el momento de su constitución.

La DGSJFP, una vez más, consigue resucitar un requisito reglamentario declarado nulo por el TS por la puerta de atrás de las resoluciones y, lo que es más reseñable, aplicarlo retroactivamente a asientos ya practicados y bajo la salvaguardia de los Tribunales.

1.3.9.2. Cataluña dispone de regulación específica.

En sede de propiedad horizontal encontramos el art. 553-13 CCC que dice: *"2. Los titulares del derecho de vuelo están facultades para edificar a su cargo de acuerdo con el título de constitución del derecho, para hacer suyos los elementos privativos*

[363] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-20222

que resultan de él y para otorgar, solos y a su cargo, las correspondientes declaraciones o ampliaciones de obra nueva y, si se ha previsto al constituir el régimen o el derecho, la modificación de la división horizontal".

Es decir, según el art, 553-13, los titulares del vuelo pueden solos y a su cargo otorgar la escritura de declaración o ampliación de obra. Pero nótese que la modificación de la propiedad horizontal solo la podrá otorgar por sí solo el titular del vuelo si así se ha pactado expresamente.

Sin embargo, si atendemos al art. 567 CCC parecería que ambas facultades dependen de una cláusula que puede incluirse o no en la escritura de constitución del derecho de vuelo la que faculta la titular para modificar la descripción del edificio y la propiedad horizontal. Así resulta del 567-2 cuando dice: *"2. El título de constitución del derecho de vuelo puede incluir los siguientes contenidos: … c) La facultad de los titulares del derecho de vuelo de establecer o modificar el régimen de propiedad horizontal, de modificar la descripción del edificio preexistente y de fijar o redistribuir las cuotas de participación sin el consentimiento de los concedentes".*

Sin embargo, el 567-5 nos dice que *"3. El titular o la titular del derecho de vuelo hace suyos, con pleno dominio, los elementos privativos situados en las plantas o edificios que resultan del mismo, puede otorgar solo y a su cargo la declaración o ampliación de obra nueva, modificando la descripción del edificio preexistente si es preciso, y, si se ha pactado, puede establecer el régimen de propiedad horizontal".*

Por tanto, en Cataluña tenemos dos preceptos contra uno que incluyen la declaración de obra (sin necesidad de pacto) entre las facultades del titular del vuelo, mientras que los tres preceptos exigen que conste expresamente en la escritura de constitución del derecho de vuelo la estipulación atribuyéndole facultades para la constitución o modificación de la división horizontal, lo cual puede perjudicar la deducción lógica que se hace en el derecho estatal porque si puede pactarse la facultad -en cuanto a la constitución de la división horizontal- es que se trata de un elemento accidental del contrato (por tanto, cuando no se pacta, no se tiene la facultad). La prudencia aconseja en incluir la cláusula en la escritura.

Dado el tenor del art. 567-2 CCC nos inclinamos a entender que la facultad de declarar la obra siempre la tendrá, puesto que de no pactarse nada, se aplicaría en su defecto los otros dos preceptos.

Titular del vuelo	Obra nueva	División horizontal
553-13.2	Facultad legal	Si se pacta
567-2	Parece que si se pacta	Si se pacta
567-5.3	Facultad legal	Si se pacta

Vigencia del derecho de vuelo anterior en Cataluña

Conviene recordar que en la normativa anterior no era imposible que un derecho de vuelo que se hubiese constituido en Cataluña por tiempo indefinido o superior a treinta años. Sin embargo, conforme a la DT 17ª del Libro Quinto del CCC, *"Los derechos de vuelo constituidos por un plazo indefinido o superior a treinta años se extinguen una vez transcurridos treinta años contados desde la entrada en vigor del presente libro. Sin embargo, si el plazo convenido, a pesar de ser más largo, vence antes de que hayan transcurrido treinta años contados desde la entrada en vigor del*

presente libro, se extinguen cuando ha transcurrido el plazo pactado, sin perjuicio, si procede, de lo establecido por el artículo 567-6.1.a".

Por tanto, deberá comprobarse que el derecho de vuelo que se pretende ejercer está vigente.

La Resolución JUS/791/2025, de 20 de enero, (DOGC 14/03/2025), rechaza el intento de *"disimular un derecho de vuelo existente e inscrito en el Registro de la Propiedad bajo la figura de un derecho de sobreedificación, pero hay que tener presente que derecho de vuelo y derecho de sobredificar son denominaciones diferentes de una misma institución"*. Con independencia del *nomen iuris* resulta aplicable el plazo indicado.

1.3.10. EL CONCESIONARIO

En la práctica notarial es frecuente que el concesionario esté habilitado en el título concesional para la construcción y declaración de obra. La regulación del aspecto administrativo se contempla en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

A los efectos que aquí interesan, al notario le suele bastar con la revisión del título concesional donde constarán explícitamente tales facultades.

La realidad siempre supera la ficción: propiedad, derecho de superficie y concesión.- Tras estudiar separadamente el derecho de superficie y la concesión, nos viene a la memoria un supuesto en que el Ayuntamiento ordenó una manzana con parte destinada a dominio privado; parte destinada a dominio público, pero con concesión administrativa de realizar garajes y explotarlos; y, finalmente, parte destinada a derecho de superficie. El concesionario, superficiario y propietario privado acabaron siendo el mismo y desarrolló una construcción global cuya regulación mediante escritura pública concretando los espacios sujetos a unos y otros regímenes distó de ser sencilla.

1.3.11. EL PROPIETARIO TEMPORAL (CÓDIGO CIVIL DE CATALUÑA)

El propietario temporal aparece regulado en el art. 547-6 CCC *"tiene todas las facultades del derecho de propiedad, sin más limitaciones que las derivadas de su duración y de la existencia del titular sucesivo"*.

De hecho, una vez más, será el título constitutivo donde convendrá reflejar las facultades respecto de las obras, pues la única previsión legal es el art. 547-5 CCC que dice: *"Artículo 547-5. Régimen voluntario. En el título de adquisición de la propiedad temporal puede establecerse: … e) El derecho del propietario temporal a que el titular sucesivo le pague los gastos por obras o reparaciones necesarias y exigibles, atendiendo, principalmente, al tiempo que queda de la duración de la propiedad temporal y al importe de dichos gastos".*

La figura todavía no ha arraigado en la práctica, por lo que no merece más desarrollo.

1.3.12. LAS TITULARIDADES SUJETAS A TÉRMINO O CONDICIÓN, RESERVATARIOS, FIDUCIARIOS, ETC.

Igualmente, aplicando principios generales, se resolverían las declaraciones de obra en los supuestos de titularidades sujetas a término o condición, reservatarios, fiduciarios, etc. No podemos desarrollar cada supuesto.

1.3.13. EL CENSATARIO

a) En los censos, si bien la única referencia a una posible reedificación de la finca perdida por fuerza mayor o caso fortuito aparece en el art. 1626 CC, la doctrina admite que es el censatario quien puede declarar las obras que realice.
b) En Cataluña, el censatario puede incluso constituir la finca en régimen de división horizontal (vd. art. 565-6.2 CCC[364]), por lo que lógicamente, debe poder declarar la obra realizada.

1.3.14. LAS UNIONES TEMPORALES DE EMPRESAS

Las Uniones Temporales de Empresas (en lo sucesivo UTE) se rigen por la Ley 18/1982, de 26 de mayo, sobre régimen fiscal de agrupaciones y uniones temporales de Empresas y de las Sociedades de desarrollo industrial regional. El artículo séptimo señala que tiene tal consideración *"el sistema de colaboración entre empresarios por tiempo cierto, determinado o indeterminado para el desarrollo o ejecución de una obra, servicio o suministro"*. Ninguna duda cabe que *"Dos. La Unión Temporal de Empresas no tendrá personalidad jurídica propia"*.

A efectos tributarios se les señala un objeto que bien puede ser desarrollar o ejecutar una obra. En ellas existe un Gerente único con *"poderes suficientes de todos y cada uno de sus miembros para ejercitar los derechos y contraer las obligaciones correspondientes"*.

1.3.14.1. El primer problema que nos encontramos en la práctica es que en la escritura pública de constitución de las UTE basta indicar el nombre del Gerente y su domicilio. No obstante, en la práctica suelen indicarse las facultades atribuidas al Gerente. No es infrecuente que se usen facultades estándar que omiten muchas de las necesarias. Surge un problema interpretativo en el sentido de considerar si un Gerente que no tiene facultades explícitas ni para declarar obras ni para conferir poderes, puede o no otorgar un poder a un tercero que permita declarar una obra en un suelo propiedad de las empresas de la UTE. Una interpretación restrictiva, asimilándolo a la del apoderado, debería conducir a una negativa. Una interpretación basada en el objeto de la UTE y en que es la norma la que dice que se entiende que el Gerente tiene poderes suficientes para ejercitar los derechos (de todos y cada uno de sus miembros) bien podría conducir a la positiva.

En la práctica observamos muchos poderes conferidos por Gerentes sin caer en estas sutilezas. Digan lo que digan los Estatutos de la UTE suele entenderse que pueden hacer lo necesario para cumplimentar el objeto de esta.

1.3.14.2. Lo que hasta la fecha no resultaba discutido es que la UTE carece de personalidad jurídica. Por ello, los inmuebles deben constar a nombre de las empresas y en la proporción en que lo son.

La Resolución DGSJFP de 20 de marzo de 2024[365] parece alterar una cuestión pacífica.

---

[364] *2. El censatario, al dividir la finca, debe distribuir la pensión entre las fincas resultantes en proporción a la superficie, sin tener en cuenta diferencias de valor o calidad. En el supuesto de que se constituya el régimen de propiedad horizontal sobre la finca gravada, la pensión se distribuye entre los elementos privativos que configuran dicha comunidad en proporción a la cuota de participación que corresponde a cada uno de estos elementos.*
[365] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-7185

Se trata de una escritura de extinción de condominio otorgada por las dos sociedades miembro de la UTE que adjudican la propiedad de las parcelas de la que son copropietarias a una de ellas que compensa en metálico a la otra. En nuestra opinión el problema es de origen y registral: *"… En el Registro las fincas constaban inscritas en el año 2005 a nombre de la unión temporal de empresas formada por las dos citadas, en cuyos derechos y obligaciones correspondía un tercio a «Toleylan, SL» y dos tercios a «Tribeca Sur, SL»; esta unión temporal de empresas figuraba inscrita en el Registro Mercantil, del que resultaba que la unión se constituyó para la construcción, promoción y venta o adjudicación entre las empresas de un complejo de viviendas"*.

La inscripción no parece correcta. En efecto, la misma DGRN ya tenía declarado, en la Resolución de 16 de febrero de 2012[366]

"hay que afirmar con rotundidad que, si bien la doctrina ha hablado de medio-personas o cuasi-personas, es lo cierto que la personalidad jurídica existe o no existe, y de no existir, los bienes son de la titularidad de las componentes de la Unión Temporal de Empresas y, en consecuencia, sujetas a las situaciones que cada una de ellas arrostren. De esta manera, en cuanto a la cuasi-personificación de la Unión Temporal de Empresas, es unánime la doctrina sobre la carencia de personalidad jurídica de este tipo de entidades, cualquiera que sea el grado de consideración de las mismas como centro de imputación de determinadas relaciones jurídicas, que, de ningún modo, alcanza a la titularidad del dominio sobre bienes inmuebles adquiridos a resultas de su actividad: el dominio corresponde directamente a las entidades que integran la Unión en proporción a su participación en ella y, por tanto, los actos dispositivos sobre tales bienes han de quedar afectados por la situación subjetiva en que, eventualmente, se encuentren aquéllas, como es el caso del recurso por la situación concursal en que ha sido declarada una de las entidades".

La inscripción debería haberse practicado a favor de los miembros de la UTE, no de esta.

Esta afirmación aparece reforzada en el art. 9.e) LH, reformado por la Ley 13/2015, que dispone: *"Los bienes inmuebles y derechos reales de las uniones temporales de empresas serán inscribibles en el Registro de la Propiedad siempre que se acredite, conforme al artículo 3, la composición de las mismas y el régimen de administración y disposición sobre tales bienes, practicándose la inscripción a favor de los socios o miembros que las integran con sujeción al régimen de administración y disposición antes referido".* La redacción no es idónea pues propiamente no existen bienes inmuebles ni derechos reales "de" las UTE, pero la conclusión es clara: se inscriben a nombre de los miembros de la misma. Cuestión distinta es que se indique el régimen de administración y disposición acreditado. Esta norma lo que pretende es que si en la constitución notarial de la UTE se indica que el Gerente puede disponer, pueda inscribir el acto de disposición.

Y aquí tenemos el problema resumido con palabras de la DG: *"El registrador deniega la inscripción porque dichas fincas no figuran inscritas a favor de las*

[366] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-3597

referidas mercantiles, sino de la unión temporal de empresas … lo que no equivale a que entre los socios quede constituido un condominio por cuotas sobre cada uno de los bienes". El notario, con toda la razón, alega que *"la inscripción de dominio está mal practicada puesto que la unión temporal de empresas carece de personalidad jurídica"*.

La DG comienza una serie de razonamientos que no deberían conducir a sus conclusiones. Por mucho que lo complique no puede negarse lo obvio. La DG realiza una serie de consideraciones en el sentido de que propiamente no existen unas cuotas de propiedad sobre los bienes, pero todas esas afirmaciones solo permitirían a lo sumo afirmar (i) que no podría un solo miembro disponer aisladamente de su cuota en los inmuebles y (ii) que en la disposición *"es preciso que se cumplan los requisitos necesarios para disponer de los mismos por cada una de las sociedades que la integran"*.

Y sigue con uno de sus famosos *"Ahora bien"*. Cuando la DG utiliza el "ahora bien", es como el uso del "pero": todo lo escrito antes carece de importancia y va a ser laminado. Dice:

"Ahora bien, una cosa es la disposición de los bienes de la unión temporal de empresas, para lo que se precisa en consentimiento de los integrantes de la misma, y otra es la disposición –en este supuesto la extinción de la copropiedad– sobre esos bienes, sin la intervención de los órganos de la unión temporal de empresas".

Ante los poderosos argumentos del notario sobre la inexacta inscripción registral, la DG traslada el problema de la inscripción mal practicada al título que le sirvió de base: *"en el otorgamiento del título de adquisición, como no intervinieron los representantes de las sociedades que integraban la unión temporal de empresas, no pudieron manifestar por tanto que adquirieran en proindiviso ordinario ni determinar proporción alguna en su titularidad. Esto supone que sería preciso para rectificar el asiento, previamente completar el título que causó la inscripción. De esto resulta que, la pretensión pasa por una rectificación del asiento y la del título que la causó, de manera que, en ese título, en vez de un titular único, resulten los dos que son los partícipes en la unión temporal de empresas".*

Pero no resuelve diciendo que esa debería ser la solución. La DG lo que acaba afirmando es que, aunque las únicas sociedades que son miembros de la UTE están conformes en repartir los inmuebles de una determinada manera, no pueden hacerlo sin que firme "el Gerente" porque considera que no deben aplicarse las normas del condominio, sino las de las UTE y en lo compatible, las reglas de las sociedades. Es decir, o firma el Gerente o siguen el procedimiento de disolución y liquidación.

Como esto no se sostiene, señala que se eludirían las normas del reparto del activo (¿y qué si todos los socios están conformes?). Ante la endeblez de su posición, la soluciona con una hipotética invocación de *"posible perjuicio a terceros"*, que en el presente caso no han ejercido acción alguna que conste en el Registro. Es más, insinúa que es más grave la situación porque las dos fincas se adjudican a una de las UTE.

Detengámonos un momento con un mínimo de juicio crítico:

I. Las únicas dos empresas miembros de la UTE podrían perfectamente afirmar que modifican los estatutos de la UTE; que aclaran que, evidentemente, los inmuebles deben inscribirse a nombre de las empresas, por más que afectos a las normas de las UTE; que con motivo de la disolución de la UTE los inmuebles se adjudicarán conforme a los acuerdos unánimes de los miembros, sin necesidad de intervención en la liquidación del Gerente …

II. Es más, ¿qué dice la Ley? Que el punto Ocho, del art. 8, e) dice *"La responsabilidad frente a terceros por los actos y operaciones en beneficio del común, que será en todo caso solidaria e ilimitada para sus miembros"*. ¿Cómo va a haber perjuicio a terceros si las dos empresas responden solidariamente frente a estos de las operaciones de la UTE? Si la DG quiere referirse a deudas ajenas a la UTE, esos terceros bien podrían haber solicitado anotaciones de embargo o podrán ejercer acciones rescisorias si la disolución se practicó en fraude de sus derechos. La DG parece que a veces *"ve cosas"* (como en la película *"el Sexto sentido"*).

III. Es decir, se podrían realizar una serie de asientos que permitieran llegar al final propuesto porque no hay ningún interesado que haya practicado asiento alguno sobre los bienes. Pero lo que podría conseguirse por esta vía tan compleja, la DG no admite que se solucione por una vía bien sencilla: el consentimiento unánime de las empresas interesadas.

Discrepamos de la doctrina de esta Resolución. Es más, la función del Gerente es más propia durante la vida de la UTE que en su disolución y liquidación, donde necesariamente deben prestar consentimiento las empresas miembro de la misma.

Ciñéndonos a la obra nueva, las conclusiones serían:

- Si el objeto de la UTE es la construcción, el Gerente tendrá facultad de declarar obras cuando así se le haya conferido en la escritura de constitución (quizá sería más técnico hablar de escritura de formalización de la unión, que no es sino un sistema de colaboración, pero tal escritura incluye la voluntad de constituir la Unión, *vide* los artículos séptimo y octavo de la Ley 18/1982).

- En ausencia de atribución de facultad expresa, cabría admitir que, si el objeto era la construcción, dicha facultad está implícita en los *"poderes suficientes de todos y cada uno de sus miembros para ejercitar los derechos … correspondientes"*. Por claridad, recomendamos especificar facultades en la escritura de constitución, pero admitimos que esta segunda solución sería bastante práctica.

Sobre la disolución del condominio o de la situación de comunidad creada, nuestra posición queda implícita en lo afirmado, pero no es el objeto del estudio.

Una vez más, una técnica notarial adecuada en la redacción de la escritura de constitución la Unión Temporal de Empresas y el detalle en la regulación de las facultades del Gerente simplificarían muchos problemas.

1.3.15. ¿PUEDE EL PROPIETARIO DE UN SOLO ELEMENTO PRIVATIVO DECLARAR LA OBRA DEL EDIFICIO EN SU CONJUNTO? ¿Y UN COMUNERO?

La Resolución de la DGSJFP de 17 de junio de 2025[367] nos permite recordar un supuesto que podría considerarse una excepción a los expuesto.

En ciertos casos, el edificio en su conjunto no consta inmatriculado en el Registro. Sin embargo, el titular de una cuota sobre el mismo o de un elemento privativo del mismo (existen las propiedades horizontales de hecho anteriores a la LPH de 1960 reguladas en su DT 1ª) desean inscribir su derecho. Pero la inmatriculación se refiere a la finca, exige la descripción de la misma.

Por un lado, *"la operación registral de inmatriculación en su vertiente formal, que se refiere a la incorporación a los libros de la finca como base de las operaciones registrales, ha de venir descrita e identificada en su totalidad, y debe acompañarse representación gráfica georreferenciada de la misma para su incorporación al folio registral como su base gráfica, cumpliendo con las exigencias impuestas por la legislación urbanística. ... La aportación de certificación catastral descriptiva y gráfica del solar donde se asienta el edificio en propiedad horizontal.es un requisito formal ineludible en todos los supuestos de inmatriculación de finca en el Registro de la Propiedad, con arreglo a lo dispuesto en la legislación hipotecaria y urbanística".* Por tanto, el solar deberá necesariamente ser descrito por el comunero o por el propietario de un elemento.

Por otro lado, *"tratándose de una inmatriculación al amparo del artículo 205 de la Ley Hipotecaria, se exige que exista identidad entre la descripción contenida en el título inmatriculador y la certificación catastral descriptiva y gráfica que necesariamente debe ser aportada al efecto (aunque como ha señalado este Centro Directivo en muchas Resoluciones, dicha identidad no se extiende a las edificaciones)".* En la inmatriculación vía el art. 205 LH debería coincidir la descripción del título con la CCDG, coincidencia o identidad que no se predica de la edificación.

Y, finalmente, cuando de un edificio en propiedad horizontal se trata, *" en relación a la inmatriculación independiente de elementos dentro de una propiedad horizontal no es necesario la inscripción de un título formal previo de división horizontal por todos los propietarios, basta que de la escritura resulte la existencia de varios propietarios sobre diferentes elementos suficientemente delimitados y susceptibles de aprovechamiento independiente dentro de un mismo edificio, como exige el artículo 396 del Código Civil, lo que es suficiente para formaliza* (sic) *el régimen de constitución de propiedad horizontal con los requisitos necesarios para que ese régimen acceda al Registro de la Propiedad".* Si bien en este caso, "*En cuanto al consentimiento de los otros copropietarios de los elementos comunes debe igualmente flexibilizarse, sin exigir un consentimiento formal expreso de los mismos".*

En realidad, esta doctrina ya se encontraba, como recuerda la Resolución en otras anteriores. Dice: *"De la misma manera este Centro Directivo, en su Resolución de 24 de abril de 1998, reconoce que «ha de señalarse que una vez admitida la posibilidad de inmatriculación de un inmueble mediante una primera inscripción de una cuota indivisa en condominio ordinario practicada en virtud de auto recaído en expediente de dominio (cfr. artículos 278 y 377 del Reglamento Hipotecario, resoluciones de 24 de marzo de*

[367] https://www.boe.es/boe/dias/2025/07/09/pdfs/BOE-A-2025-14183.pdf

1983 y 30 de octubre de 1984) ningún obstáculo se advierte para rechazar esa inmatriculación en virtud de una primera inscripción de una cuota de participación en una comunidad especial si aparece completamente definido el régimen de esa comunidad y por consecuencia, el contenido de aquel derecho de cuota, como ocurre en el presente caso en el que se describe el total inmueble, se determina la parte de uso singular y exclusivo y, por exclusión, la de uso común, y la cuota respectiva (artículo 5 de la Ley de Propiedad Horizontal); sin que pueda rechazarse, so pretexto de no haber sido promovido por todos los cotitulares del inmueble, la aptitud del expediente de dominio para declarar, con plena eficacia inmatriculadora, ese derecho de cuota, así en su pertenencia como en su íntegro contenido pues, por una parte, es en tal caso obligatoria en el expediente la citación de todos los cotitulares del inmueble común (cfr. artículos 278 del Reglamento Hipotecario, y 201, regla 3.ª, Ley Hipotecaria), y por otra, no se pretende la declaración de la titularidad de las restantes cuotas, sino exclusivamente la del promotor» …". Es decir, esa inscripción de cuota o elemento presupone la de la finca y en el ejemplo *"se describe el total inmueble"* y *"se determina la parte de uso singular y exclusivo y, por exclusión, la de uso común"*. Tales especificaciones exigen reconocer al dueño de una cuota o de un elemento, la posibilidad de describir el inmueble. Procediendo a citar a los cotitulares, pero sin exigir su consentimiento formal expreso.

1.4. ¿CONSTITUYE UN LAPSUS DOCTRINAL LA AUSENCIA DE COORDINACIÓN ENTRE LA LEGITIMACIÓN PARA LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA Y LA DELIMITACIÓN DE LA FINCA EN QUE SE UBICA LA EDIFICACIÓN?

1.4.1. INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA

De una manera sorprendente nadie se da cuenta de la conexión entre la obra y el suelo y sus consecuencias en materia de legitimación.

Conforme al art. 202 LH *"La porción de suelo ocupada por cualquier edificación, instalación o plantación habrá de estar identificada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica"*. No es el lugar para estudiar esta exigencia de georreferenciación[368]. Sin embargo, aceptando ahora a efectos argumentativos que la declaración de obra exige con seguridad, tarde o temprano, la georreferenciación del edificio y, si se siguen las tesis de la DG (que a nuestro juicio malinterpretan el art. 202 LH), las de la finca en que se ubica (tampoco es el lugar para el debate sobre este punto), nos planteamos si es razonable que la legitimación para la declaración de obra no parezca estar correlacionada en la doctrina con la legitimación para delimitar la propia finca (y, por ejemplo, incorporar sus bases gráficas).

Georreferenciar la huella del edificio en la declaración de obra nueva es potestativo en la obra en construcción y obligatorio con motivo de su terminación (excepto en Andalucía, donde es obligatorio desde el principio[369]). Indirectamente, georreferenciar la finca puede acabar siendo necesario. En efecto, la doctrina de la DGSJFP señala una serie

[368] La georreferenciación de edificio y suelo la estudiamos en lugar adecuado.

[369] Como vemos en otros apartados con posiciones dispares desde Oliva (que cuestiona su constitucionalidad); a Delgado Ramos (que aplaude la norma) y a Juan Francisco Rico (que opina todo lo contrario y la considera claramente inconstitucional).

de casos en que, a su juicio, al georreferenciar la huella del edificio, es imprescindible georreferenciar la finca en que se ubica. Destacan los casos en que el edificio ocupa toda la finca o se ubica en alguno de sus lindes o el registrador tiene dudas … Casos en que, indirectamente, georreferenciar la huella del edificio conduce, siguiendo tales tesis de la DG, a la necesidad de georreferenciar la finca total.

Si de verdad es necesario georreferenciar la finca, sencillamente quien declare la obra nueva, debería poder realizar también esa georreferenciación de la finca en que la obra se ubica. Sin embargo, no hemos encontrado doctrina que tenga en cuenta este efecto indirecto y se cuestione sus consecuencias, pero el problema es real en la práctica.

1.4.2. UNA APLICACIÓN PRÁCTICA. LA RS DGSJFP DE 31 DE ENERO DE 2024[370]

La Rs DGSJFP de 31 de enero de 2024[371] se enfrenta a un acta de rectificación de descripción y a la solicitud notarial al Registrador instada por uno solo de los dos copropietarios de la finca para la inscripción de su base gráfica alternativa a la catastral por inexactitud de esta. Se solicita, por tanto, el expediente del art. 199.2 LH.

La actuación del Registrador pertenece a uno de esos arcanos que se dan en esta materia. Es la propia DG la que dice que su actuación es *"incongruente"*. En efecto, el Registrador tramita el expediente, pero suspende la inscripción de las coordenadas de la base gráfica por entender que debía solicitarlo también el otro cotitular[372].

La misma DG reconoce que sobre la legitimación para iniciar el expediente del art. 199 LH (expediente al que la DG ha atribuido un ámbito muy discutible con criterio como mínimo alegal y probablemente ilegal) se había pronunciado tres veces:

a) Rs DGRN de 30 de junio de 2016 (sociedad de gananciales, basta un cónyuge): admitiendo la georreferenciación por uno solo de los cónyuges de un bien ganancial, sin intervención del otro cónyuge. Los argumentos son que el expediente se considera *"un acto de administración"*, no implica alteración de titularidad y *"el acceso de la misma al Registro de la Propiedad ha de estar facilitado"*. Nadie sabe el porqué debe estar facilitado, pero así lo afirma la DG.
b) Rs DGSJFP de 27 de septiembre de 2022 (sociedad germánica de herencia yacente, se exige el consentimiento de todos los herederos): aunque se afirma *obiter dicta* que *"cuando la finca pertenece en comunidad a más de un propietario, se requiere el acuerdo de mayoría de los condóminos, por aplicación del artículo 398 del Código Civil, no bastando con que solo actúe uno de los condóminos"*, como en el caso concreto no se está ante una comunidad romana, sino germánica,

[370] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-4584

[371] Interpuesto por la notaria Shadia Nasser García.

[372] Dice la DG: "El registrador tramita el expediente, pero suspende su inscripción porque entiende que la inscripción de la georreferenciación debe ser solicitada también por parte del otro cotitular registral. Dicha actuación adolece de cierta incongruencia puesto que, si el registrador entiende que el cotitular registral no puede solicitar sin el consentimiento del otro cotitular la inscripción de la georreferenciación, lo lógico es que tampoco tenga legitimación para iniciar el expediente del artículo 199.2 de la Ley Hipotecaria, por lo que lo congruente hubiera sido no tramitar el procedimiento, si el registrador entendía que a pesar de su culminación positiva, la inscripción no podía practicarse por falta de legitimación. Por tanto, la calificación registral es incongruente con el desarrollo de los hechos".

porque se trata de una herencia en que el solicitante del procedimiento es uno de los herederos, se afirma que *"Estamos, por tanto, no ante una comunidad romana, sino ante una comunidad hereditaria, y por tanto germánica, en la que mientras la partición no se realice, hay un derecho hereditario «in abstracto» y cualquier actuación requiere la actuación de todos los herederos"*.

c) Rs DGSJFP de 28 de febrero de 2023 (comunidad romana): desmonta el *obiter dicta* de la resolución anterior y afirma que *"interpretando el artículo 199 debemos considerar al titular registral de una cuota en condominio como legitimado para solicitar por sí solo el inicio del expediente, considerándolo como titular registral del dominio, como exige el primer párrafo del artículo 199.1. Y con relación al condómino no solicitante, será notificado"*.

En la nueva Resolución de la DGSJFP de 2024 que ahora estudiamos, siguiendo la posición de la última de las resoluciones vistas, el argumento en la comunidad romana es que *"si (el condómino) puede disponer de su cuota, también podrá describir el objeto sobre el que dicha cuota recae"*. Sinceramente, tal afirmación, hecha así, sin ambages, parece bastante osada. El único límite que contempla la DG es que no perjudique el interés de la comunidad. Y añade algunos argumentos adicionales.

- Por un lado, *"Y la rectificación de la descripción de la finca, para adaptarla a la realidad física, no perjudica, sino que beneficia al otro comunero, pues su cotitularidad registral goza de una protección registral más intensa, al poder extenderse a la ubicación y delimitación geográfica del objeto de su derecho, por aplicación del artículo 10.5 de la Ley Hipotecaria"*.
- Por otro lado, la STS 643/2015, de 17 de noviembre, que admite que solo son válidos los actos de un comunero sin asentimiento de los demás cuando la actuación redunda en un claro provecho de la comunidad.
- Y, finalmente, entre líneas, incluye el argumento de que en estos expedientes cuando la finca colindante pertenece a varios en comunidad romana, cualquiera de los comuneros colindantes (sin el consentimiento de los demás) puede oponerse a la inscripción de la base gráfica pretendida. Por tanto, si un solo comunero colindante puede oponerse, es que un solo comunero podría determinar la base gráfica de la finca.

Con estos argumentos, podemos concluir que la actuación del Registrador no ya ha sido incongruente, sino poco razonable porque ni siquiera ha comunicado al otro comunero. Concluye que *"ello determina la reapertura del expediente para que se proceda a la citada notificación y en vista de su resultado, se proceda a la inscripción de la georreferenciación, si no hay oposición, o a la valoración de la posible alegación, para que el registrador tome la decisión que corresponda"*.

	Georreferenciación	Legitimación
30/06/2016	Sociedad de gananciales (germánica)	Basta un cónyuge
27/12/2022	Herencia yacente (germánica)	Herencia yacente: exige consentimiento de todos *Obiter dicta:* en comunidad ordinaria, exige mayoría
28/02/2023 y 31/01/2024	Comunidad ordinaria	Basta un comunero

1.4.3. PRIMERAS REACCIONES CRÍTICAS

El notario Víctor Esquirol[373], comentando la resolución, acierta plenamente al destacar que el art. 199 LH, a diferencia del art. 201.1 LH, no recoge que el expediente pueda iniciarlo el titular de una cuota indivisa del dominio. Considera que se trata de un *"lapsus"* legal que quedaría resuelto.

Respecto del resto del razonamiento de la DG afirma *"En cuanto a los «beneficios» de la rectificación de descripción, tengo mis dudas al respecto, ya que puede perjudicar a los otros condueños … considero que la rectificación de descripción (al menos cuando se modifica su superficie en más de un 10%) es más que un mero acto de administración, pues el objeto del derecho es un elemento esencial en las relaciones jurídicas (v.gr., art. 1261 CC); y que su rectificación debería realizarse en documento público (no mediante instancia o documento privado, como admite la DG) y ser notificada a los condueños en el curso del art. 199 (o del 201.1) y no posteriormente, una vez practicada la inscripción"*.

1.4.4. NUESTRAS PROPIAS REFLEXIONES

Cuando revisábamos la Resolución ya decíamos que esas afirmaciones de que el expediente *"ha de estar facilitado"* y de que *"beneficia al otro comunero"* deberían justificarse. Son afirmaciones carentes de fundamento, casi apriorismos (en la peor acepción de la palabra) o dogmas impuestos.

En efecto, ¿por qué debe estar facilitado el acceso de una base gráfica (en este caso discrepante de la catastral) al Registro? ¿Por qué en concreto esa base gráfica beneficia al otro comunero? ¿Y si no está conforme con esa delimitación? ¿Y si el comunero que desea cambiar la descripción es, a la vez, dueño de una finca colindante y le interesa modificarla con perjuicio del otro condueño? La cuestión admite un doble escalón:

1º ¿De verdad el acceso de las bases gráficas beneficia a los comuneros o titulares? Esta materia se estudiará en tiempo oportuno y es dogmática sobre los efectos de la inscripción de la base gráfica. Con todo, recordemos que el efecto del art. 10.5 LH solo se produciría alcanzada la coordinación con el Catastro y que en este caso no hay, de momento, coincidencia con el Catastro ni garantía de que la habrá (o como mínimo, cuando el Catastro deje transcurrir seis meses sin señalar impedimentos para la validación técnica, inciso que si bien se piensa es un disparate, pero en lo que nadie repara). Con todo, la realidad es que el Catastro nunca acepta la tramitación registral, contrariamente a lo que se cree, sino que inicia su propio procedimiento y nada hace hasta concluir el mismo.

2º Pero ese no es el escalón clave, la pregunta clave sería ¿por qué debe facilitarse el acceso de una determinada base gráfica y no otra instada por un solo comunero y sin el asentimiento del otro? ¿Por qué debe llevarse esta afirmación tan lejos? ¿Por qué debe elevarse el silencio del otro comunero a consentimiento?

Los argumentos de la DG pecan de endebles y ello es debido al caos de la doctrina en la materia.

---

[373] Esquirol Jiménez, V. (2024, 1 de marzo). *Expediente del art. 199 LH incoado por uno solo de los cotitulares de la finca*. Notarios y Registradores. Recuperado el 7 de julio de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/resoluciones/por-meses/resoluciones-marzo-2024-direccion-general-seguridad-juridica-y-fe-publica/#86-expediente-del-art-199-lh-incoado-por-uno-solo-de-los-cotitulares-de-la-finca

Señalamos algunos de los hitos o ideas fuerza de este caos.

a) Acierta la notaría y la DG en señalar que el procedimiento debió tramitarse. Probablemente, en poco más acierta la DG.
b) Donde debería existir a lo sumo dos expedientes o procedimientos, el del 199 y el del 201.1 LH, la DG hace surgir tres, creando no sin cierta arbitrariedad cuestionable[374], un tercer expediente que algunos llaman el no-procedimiento del art. 9. b) LH.
c) Creemos que la existencia de este tercer expediente es el que, con razón, asusta a Víctor Esquirol. El no procedimiento no exige notificación previa, sino posterior. Si se admite la solicitud por un solo comunero, en algunos casos procedería el 199 y en otro el 9.b) LH (la clave es si la diferencia de superficie es inferior o superior al 10 % y la coincidencia con la catastral). Es decir, que podría acabar inscrita una base gráfica sobre una finca sin que se haya notificado nunca al otro comunero. El comunero que no haya instado la modificación verá alterada su finca (incluso podría modificarse a la baja su superficie) y ya solo podrá recurrir un asiento bajo salvaguarda de los Tribunales.
d) La clave no es tanto el 199 LH, sino el 9.b) LH. El 9.b) LH exige que la diferencia de superficie sea de menos del 10 % y que sea la catastral. Aplicar la misma idea cuando se pretende una superficie distinta de la registral y de la catastral parece osado, porque la catastral al menos puede entenderse consentida por el titular catastral, salvo prueba en contrario.
e) El exceso es extralimitar la aplicación del 10.5 LH a fincas no coordinadas.
f) La asimilación de efectos entre el 199 y el 201.1 LH que realiza la DG (y que no está tan clara en la norma, asistiendo a un proceso progresivo de hipertrofia del art. 199 LH), conduce a asimilar la legitimación y subsanar el lapsus legal respecto de la legitimación del titular de cuota indivisa que no aparece legitimado en el art. 199 LH.
g) Existe probablemente un designio oculto al que nos referiremos.

Pero, sobre todo, acertando la DG en que el expediente debe ser objeto de reapertura y notificarse al condueño, lo que parece rozar el disparate es la afirmación sobre dicho expediente para que *"en vista de su resultado, se proceda a la inscripción de la georreferenciación, si no hay oposición, o a la valoración de la posible alegación, para que el registrador tome la decisión que corresponda"*. Y es un disparate porque la DG realiza dos afirmaciones cuestionables referidas al otro comunero que no ha instado el expediente (FD 10):

I. La primera, que baste la no oposición del comunero y no su asentimiento en el expediente. Podría aceptarse, sobre todo si la base gráfica fuese la catastral o si, al menos, la aportada coincidiese con la superficie indicada en el Registro, pero presuponer que el silencio a una base gráfica alternativa es positivo, parece osado.
II. La segunda, que incluso a la vista de una alegación del condómino que no instó el procedimiento, sea el registrador quien tome la decisión que corresponda. ¿Qué se nos quiere decir? Porque si a la vista de la alegación contraria del otro condueño, se rechaza la inscripción de las coordenadas de la base gráfica, parece claro; pero ¿acaso quiere decir que alegando en contra el otro comunero

[374] Toda esta cuestión la estudiamos en lugar oportuno.

podrá el Registrador decidir inscribir igualmente esas coordenadas? Parece excesivo.

Y lo que desde luego es un absurdo es que estos procedimientos del 199 LH se inicien con una mera instancia y no con un documento público en que el requirente pueda expresar su consentimiento informado (no hay previa información para formular el consentimiento en la instancia por mucho que se puedan legitimar firmas).

1.4.5. EL DESIGNIO OCULTO: DOS BASES DE DATOS GRÁFICAS Y EL "INTERÉS PÚBLICO". COMO SIEMPRE, NADA ES COMO PARECE EN LA DOCTRINA DE LA DG DESDE HACE AÑOS

Comprendemos que al lector le cueste en este momento seguir estos razonamientos porque se refieren más bien a la novedad de la georreferenciación, pero el problema básico que debe entender es que se ha optado por mantener dos bases gráficas (la catastral -que es la oficial- y la registral[375]). Como consecuencia, se están potenciando unas descripciones gráficas que puede que nunca accedan al Catastro.

Junto a esta afirmación, nos atrevemos a deslizar otra. La sensación de ciertas expresiones tales como *"debe ser facilitada"*, *"beneficia al otro comunero la constancia de la base gráfica"* (esa representación alternativa a la catastral y no otra como la catastral) … exigen una justificación que brilla por su ausencia. ¿Qué se pretende? Lo que subyace es que la DG desliza la idea de que sería una suerte de "interés público" la constancia en el Registro de una base gráfica … distinta de la catastral.

Solo en una experiencia rayana en la alucinación puede considerarse de interés público mantener dos bases de datos contradictorias sobre un mismo objeto: la descripción gráfica de las fincas.

Si se duda de que este es el objetivo final, recuerden ahora que la constancia de la base gráfica, puede realizarse con una *"rogación tácita"* e incluso *contra la solicitud contraria expresa de los titulares* según no pocas resoluciones de la DG.

Al final, estaremos en presencia de bases gráficas cuya constancia registral haya sido decidida por los Registradores (sin rogación expresa o, incluso, contra voluntad de los interesados) solo para mantener su base de datos frente a la catastral y con costes para los ciudadanos. Es decir, decide si se ha pedido un procedimiento quien percibe honorarios de tramitarlo. Seguro que cualquier profesión envidiaría este sistema de autodemanda.

---

[375] La propia LH, en su art. 10, reconoce que *"La base de representación gráfica de las fincas registrales será la cartografía catastral, que estará a disposición de los Registradores de la Propiedad"*; en el art. 9 LH la existencia de otras bases gráficas solo debería tener valor auxiliar de la calificación y, por ello *"Los Registradores de la Propiedad no expedirán más publicidad gráfica que la que resulte de la representación gráfica catastral, sin que pueda ser objeto de tal publicidad la información gráfica contenida en la referida aplicación, en cuanto elemento auxiliar de calificación".* Sobre lo que está sucediendo por la existencia de una duplicidad de bases gráficas, nos pronunciamos -no hace falta decir que negativamente- en los trabajos complementarios a este estudio.

1.4.6. ¿Y ESAS TEORÍAS SOBRE LA COMUNIDAD SON APLICABLES A LOS EDIFICIOS EN PROPIEDAD HORIZONTAL?

De nuevo, es cierto que hay que encontrar soluciones, en especial, en los casos de fin de obra parcial. Pero deben ser acotadas.

Por ejemplo, en la Comunidad en división horizontal el art. 47.2.c) del RD 1093/1997 admite el final de obra requerido por el Presidente, se inscriba. Aquí al menos se dispondría de una norma que ampararía que quien puede lo más, declarar el final de obra, puede lo menos, georreferenciar el edificio y, de ser necesario, georreferenciar la finca.

Pero ni siquiera en este caso coincide la legitimación para el final de obra (parecería que solo el Presidente) y para la georreferenciación de la finca (pues la Resolución de la DGSJFP de 6 de marzo de 2020 exige que el Presidente actúe con la autorización de la Junta, como tratamos en lugar oportuno).

1.4.7. CONCLUSIONES

Con este debate inicial pretendemos destacar que los redactores de las resoluciones de la DG y la reforma de 2015 introducen muchos efectos colaterales que no suelen ser tenidos en cuenta. Afirmaciones como “facilitar” o “beneficiar” deberían explicitar qué se pretende.

Acierta la DG en que el expediente debió tramitarse y en que debe notificarse al condueño. En lo demás, todo son sombras y da la sensación de que los fines buscados distan de los publicitados. No se busca la coordinación, se busca la subsistencia de la base de datos gráfica registral al margen del Catastro. Nadie debe escandalizarse de esta afirmación pues así se explicitó en la propia revista oficial del Colegio de Registradores en 2015 (de forma menos rotunda, pero igualmente clara).

A medio plazo esta estrategia se revelará generadora de más problemas de los que hipotéticamente resuelve. Tiempo al tiempo. Y la responsabilidad civil no será menor.

Insistimos, todas estas afirmaciones solo se entenderán cuando se estudie la georreferenciación[376], pero esperamos que sirvan ahora como introducción al problema.

[376] Necesariamente, por razones de extensión, en los trabajos complementarios.

2. JUICIO DE APTITUD PARA EL EJERCICIO DE LA CAPACIDAD

Una vez reseñados en la escritura los comparecientes e identificados, supuesto que actúen en su propio nombre y derecho, procede la emisión del juicio notarial que hoy debemos calificar de aptitud para el ejercicio de la capacidad que dependerá del caso concreto[377].

2.1. INTRODUCCIÓN A LOS PROBLEMAS ACTUALES DEL JUICIO DE APTITUD. LA RESOLUCIÓN DE 25 DE FEBRERO DE 2025

En condiciones normales, pudiera pensarse que cualquier persona dispone de aptitud suficiente para declarar una obra en su terreno.

Si tenemos en cuenta que indirectamente se deberá georreferenciar (por imposición como mínimo alegal) el suelo y que deberá señalarse un coste con implicaciones fiscales, parece necesario aplicar cierta prudencia.

Fuera de este supuesto, la cuestión hace tránsito a la problemática suscitada tras la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica. En ella el notario asume (como siempre, pero de manera especial) una gran responsabilidad en las situaciones de personas con discapacidad.

Salvando las distancias contemplemos si, en una segregación, podría actuar una persona que en su día fue incapacitada. En la Resolución de la DGSJFP de 25 de febrero de 2025[378] dos hermanas comparecen ante notario, quien les juzga con capacidad, y segregan una finca. Pero una de ellas, consta en el Registro como incapacitada. Denegada la inscripción y recurrida la calificación (el argumento es que *"que se trata de un mero cambio de formato estructural, no tratándose, de ninguna de las maneras, de un acto de disposición de dicho bien. … no se está alterando la propiedad y por ende no se está practicando ningún acto que produzco* (sic) *la disposición de dicho inmueble"*, la DG mantiene la calificación. En la escritura no se hace mención a dicha situación, además podría suceder que a la en su día incapacitada *"se la haya repuesto en la facultad para administrar sus bienes; o en su caso, la medida de apoyo que se haya dictado en sustitución de la inicialmente acordada".* Como la escritura no menciona la situación de discapacidad y representación, la DG no se pronuncia (porque solo se alega que una hermana representa a la otra como tutora en sede de recurso sin constar en la escritura) dado que *"no puede realizar valoración alguna respecto de la afirmación de la recurrente relativa a los actos que puede eventualmente realizar, por sí solo, el representante legal de una persona en situación de discapacidad, en razón de las medidas de apoyo que se hubieran establecido judicialmente".* Queda pues en el limbo si el representante de un discapaz podría otorgar por sí o con consentimiento del discapaz y sin necesidad de autorización judicial, una segregación. Problema que sería trasladable a la obra nueva.

[377] Entre los muchos debates sostenidos en el chat "Vanguardia Digital" precisamente planteaba el notario César Carlos Pascual de la Parte si tras las reformas ya no existe una capacidad general, sino múltiples capacidades en función del negocio concreto o si debía seguir afirmándose un criterio general (fecha 15/08/2023).

[378] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-5799

2.2. LO MÁS IMPORTANTE DE LA RESOLUCIÓN ES TODO LO QUE LA DG NO VE: EL ELEFANTE EN LA TIENDA DE PORCELANA QUE ÁLVAREZ-SALA SÍ DETECTA

Lo más sorprendente de esta resolución es que, sencillamente, no se plantea nada.

Al registrador le consta que en un asiento anterior la persona estaba bajo un determinado régimen de discapacidad y conforme a ese asiento califica. La sensación es que se sigue tratando la discapacidad como si todavía fuera un "estado", una "cuestión de capacidad", cuando hoy es una cuestión de consentimiento, sin detenerse a pensar en ninguna de las aportaciones de Juan Álvarez-Sala[379] en esta materia[380].

Intentemos un mero esquema porque esta sería materia de otra tesis.

Las preguntas que deberíamos formularnos, recogidas o deducidas del texto de Juan Álvarez, podrían seguir este guion, separando el Registro Civil del Registro de la Propiedad.

2.2.1. DEL REGISTRO CIVIL, MEJOR NI SE HABLA

La DG omite toda referencia al Registro Civil (y quizá acierta porque probablemente nadie sepa qué afirmar). Con mayor valentía doctrinal Juan Álvarez- Sala se enfrenta al problema (recomendamos la lectura, cuando se publique de su trabajo), pero damos esta lista de "ideas fuerza".

1º ¿La constitución de medidas de apoyo para quien lo necesite es obligatoria? Cabría entender que sí y que se impone a la propia persona sujeta a tal medida.

2º ¿Qué se puede inscribir en el Registro civil? Del art. 4 LRC resultan inscribibles *"10.º Los poderes y mandatos preventivos, la propuesta de nombramiento de curador y las medidas de apoyo previstas por una persona respecto de sí misma o de sus bienes. 11.º Las resoluciones judiciales dictadas en procedimientos de provisión de medidas judiciales de apoyo a personas con discapacidad".* Por tanto, no se inscribe un estado, sino solo las medidas de apoyo porque se presupone la capacidad de todas las personas.

3º ¿Es obligatoria la inscripción de tales medidas de apoyo? No necesariamente que la medida sea obligatoria y obligue al sujeto a la misma implica que la inscripción también

---

379 Álvarez-Sala Walther, J. *Las medidas de apoyo y su publicidad registral en interés de las personas con discapacidad*. (En galeradas).

380 *"conseguir que el nuevo sistema de apoyo a las personas con discapacidad, bajo el mandato imperativo de la protección de datos (y "aquí, Sancho, con la Iglesia hemos topado"), se ajuste al complicado engranaje de la publicidad registral, abre ahora una problemática tan difícil de cerrar casi como la cuadratura del círculo, pues publicidad y privacidad son categorías poco menos que inconjugables. La oponibilidad frente a terceros de los asientos sujetos a un régimen de publicidad restringida puede resultar inconsecuente. Por otro lado, desde el momento en que la discapacidad tampoco se concibe ya (tras la reforma de 2021) como un rasgo individual o una condición de la persona, determinante de una situación jurídica y, menos aun, de un estado civil, sino como un problema, en realidad, no de capacidad, sino de consentimiento, necesitado, todo lo más, de algún tipo de apoyo, con un alcance variable según cada caso y cada momento, conforme a un adhocratismo marcado por un principio de mínima intervención, su contenido casuístico desborda entonces cualquier estereotipo legal como materia o categoría inscribible, de modo que el asiento en materia de apoyo, por su falta de tipicidad registral, pierde precisión y sus efectos se debilitan. Tanto el objeto como el alcance del asiento se difuminan. Incluso la realidad extrarregistral, a través de la guarda de hecho, como figura estrella de la reforma, prevalece, en todo caso, sobre el contenido inscrito, cuya presunción de exactitud se desvanece…".*

lo sea, pero nuestra LRC se inclina por imponer la inscripción obligatoria (algunos autores discrepan respecto de los poderes preventivos, en especial, los dictados para el caso o bajo el supuesto de discapacidad sobrevenida). En favor de la obligatoriedad, el art. 300 Cc.

4º ¿Podría el discapacitado solicitar del notario que no inscriba la medida de apoyo? Parece que no (quizá con la matización señalada en el punto anterior).

5º Debería reflexionarse en tal caso sobre el dato de que la guarda de hecho, elemento clave de la reforma, vaya a carecer de esa publicidad, en principio.

6º Pero, sobre todo, recodemos que el art. 11 LRC dice *"Son derechos de las personas ante el Registro Civil: … e) El derecho a la intimidad en relación con datos especialmente protegidos sometidos a régimen de publicidad restringida"*, y en su art. 83 *"se considerarán datos especialmente protegidos: … b) La discapacidad y las medidas de apoyo"*. Como dice Juan Álvarez-Sala, *"publicidad y privacidad son poco menos que inconjugables".* Es decir, que la publicidad se somete a un acceso restringido (*"contradictio inaddiectum"*, señala el autor).

7º La regla general es que solo *"Las Administraciones Públicas y los funcionarios públicos podrán acceder a los datos especialmente protegidos del apartado 1.b) del artículo 83 cuando en el ejercicio de sus funciones deban verificar la existencia o el contenido de medidas de apoyo"* (ex art. 84 LRC). Por tanto, no los particulares. Y esta ausencia de acceso de los particulares provoca un "efecto dominó".

7º bis. Siendo accesible para funcionarios, ¿existe alguna obligación de acceso por notarios y registradores? Parece evidente que no en tanto como mínimo no se informatice. En este sentido, José Rivero. Y si se impone en un futuro, el incremento de coste de todos los documentos por la prudencia de consultar siempre la posible situación, no sería menor, añadimos. Se debe extremar la prudencia en imponer obligaciones en el tráfico cuya eficiencia quede en entredicho.

8º ¿Cabría que la persona sujeta a discapacidad o su representante permitieran el acceso al Registro a terceras personas? ¿A personas determinadas o a cualquier tercero? Podría admitirse bajo el principio de consentimiento.

9º ¿Podría inscribirse tal autorización? Parecería que sí, pero generaría una cierta dificultad si tenemos en cuenta que el principio se tipicidad registral se ve afectado por la variada tipología de las medidas de apoyo.

10º ¿Podría por esta vía llegarse a una *"publicidad a la carta"*? Parece difícil de sostener dado que el Registro Civil es materia de orden público.

11º Pero, sobre todo, ¿la autorización del discapacitado o su representante para el acceso general a las medidas de apoyo las convierte en oponibles frente a terceros? Debería concluirse que no porque la autorización nace de la voluntad del interesado y la oponibilidad de la Ley. Y nos encontraríamos con otro problema.

12º El art. 73 LRC dice que *"Las resoluciones a que se refiere el artículo anterior solo serán oponibles frente a terceros cuando se hayan practicado las oportunas inscripciones"*, pero las del artículo anterior (art. 72) son solo las judiciales, olvidando las voluntarias ante notario. Y como quiera que la actuación judicial será subsidiaria, el grueso de las disposiciones no gozarían de oponibilidad alguna, aunque se autorice su consulta,

13º *"La oponibilidad frente a terceros de las medidas de apoyo en escritura pública deriva no del registro sino de la propia escritura, al servir de medio de legitimación en el tráfico jurídico por su forma de circulación como título de exhibición"*. La escritura goza de tercivalencia (*Drittwirkung*), pero surge entonces la carga de exhibir el título.

14º Parece pues que deberá justificarse el título judicial o notarial del que deriven las medidas de apoyo.

15º Por tanto, a los particulares no les puede ser aplicable el principio de oponibilidad en sentido positivo, salvo caso de discapacidad notoria.

16º En cuanto al apunte sobre los notarios y registradores. No bastará que actúen en el ejercicio de sus competencias, sino que les venga atribuido el deber de comprobación del Registro Civil.

17º Supuesto que pudieran acceder ¿qué efectos debería provocar? La discapacidad no es una cuestión de estado, sino de consentimiento.

18º Pero, como con acierto apunta Ignacio Paz-Ares, si el Registrador accediese cada vez al Registro Civil, debería informar en cada información registral de la finca de las circunstancias que pretende tener en cuenta en una posterior calificación, con el peligro de que estemos ante un tratamiento inconsentido de datos. Cabría quizá plantearse aquí una discriminación entre la información a proporcionar a particulares y a funcionarios, pero el problema queda latente.

19º En cualquier caso, la consulta no es preceptiva para notarios ni registradores, pero es que, aunque lo fuese, no puede ser vinculante, porque no siendo la discapacidad un estado, sino una cuestión de consentimiento, debería prevalecer el juicio del notario, aun en contra del registro (*contra tabulas*), juicio notarial que no podría ser revisado de forma retroactiva (sino siempre referido al consentimiento prestado a la fecha del otorgamiento).

20º En esta materia, la presunción de exactitud registral, la de integridad registral y la eficacia probatoria del Registro Civil quedan en entredicho. Será imprescindible la *heterointegración del asiento mediante el título inscribible que será el medio de legitimación en el tráfico*.

21º Además, las medidas de apoyo por naturaleza son temporales o provisionales, revisables.

22º Todo ello conduce a la necesidad de un reajuste o replanteamiento del modelo registral, según el autor citado cuyas conclusiones no podemos sino compartir.

2.2.2. Y DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD, MEJOR SILENCIEMOS EL USO INDEBIDO DE LOS DATOS

La DG omite en la resolución también los problemas esenciales respecto de la constancia de datos personales de acceso restringido y publicidad vedada en el Registro de la Propiedad.

Seguimos de nuevo a Juan Álvarez-Sala.

El llamado sistema de *doble mención* en materia de discapacidad desaparece con la reforma de 2021. Según ese sistema, la situación "especial" aparecía en el folio real de la finca y en el Libro de incapacitados. Hoy debemos distinguir:

a) Tutela de menores, concurso de deudor no comerciante, ausencia, fallecimiento o supuesto de inhabilitación legal que afecten a la libre disposición de los bienes, puede mantenerse la doble mención: en el folio real y en el Libro sobre administración y disposición de bienes inmuebles.
b) Por el contrario, las medidas judiciales de apoyo a las personas solo podrán reflejarse ya en el Libro sobre administración y disposición de bienes inmuebles y nunca en el folio real.

En todo caso, sea porque para utilizar la doble mención se precisaría una doble rogación, sea porque en la práctica nadie solicita constancia alguna en el Libro de incapacitados, es previsible que se mantenga su escasa o nula utilidad práctica. Y, desde luego, no cabe un trasvase automático sin consentimiento de un libro a otro.

En materia de discapacidad, no cabe el sistema de doble mención. La discapacidad ya solo podrá constar en el nuevo Libro sobre administración y disposición de bienes inmuebles. No es admisible que las meras menciones de situaciones de discapacidad en los antiguos folios reales subsistan ni que se trasladen de oficio por los Registradores al nuevo Libro.

Como dije Juan Álvarez-Sala, *"tras la reforma de 2021 del artículo 2.4º de la Ley Hipotecaria, al prohibirse la inscripción de las medidas de apoyo en el folio real y suprimirse su llevanza registral por el sistema de doble mención, el problema pasa a ser entonces, no tanto el de su incorporación exclusiva a ese libro especial de llevanza auxiliar, sino, sobre todo, el de su desincorporación del folio real (y su delicada coordinación intrarregistral)".* En efecto, el art. 2 LH, apartado cuarto dice que *"Las inscripciones de resoluciones judiciales sobre medidas de apoyo realizadas en virtud de este apartado se practicarán exclusivamente en el Libro sobre administración y disposición de bienes inmuebles"*. Es decir, no cabe dejar constancia de esas medidas en el folio real de la finca. Siendo así, aunque se podría suscitar la duda de si se prohíbe no solo la inscripción, sino también la mera mención en el folio real, debe concluirse que, además de por el desfase en materia de protección de datos, cualquier mención a la discapacidad en los asientos registrales está bajo sospecha de inconstitucionalidad (ex art. 49 CE). En efecto, tal mención es innecesaria y no viene impuesta por Ley alguna, sino a lo sumo por un RH desfasado. La única constancia registral posible es el Libro sobre administración y disposición de los bienes.

Por ello, se plantea qué hacer con los asientos practicados antes de la entrada en vigor de la Ley 8/2021 en el folio real de las fincas relativos a la discapacidad. A su juicio, deberían ser expurgados del Registro. En tanto no se expurguen lo que no pueden es utilizarse como elemento de la calificación.

Respecto de la previsible inutilidad del Libro sobre administración y disposición de los bienes, cuyo precedente fue el Libro de incapacitados, recuerda sus diversos calificativos por la doctrina (*"aborto hipotecario"* -Jerónimo González-; *"denominación fallida"* -Herrero Oviedo-; *"libro desconocido para la generalidad de los operadores jurídicos"* -Muñoz Calvo-; *"libro Frankenstein"* -Juan Álvarez-) y la anulación en bloque de su desarrollo reglamentario por la STS de 31 de enero de 2001.

Inutilidad previsible por un doble motivo: porque parece que solo podrán acceder al mismo determinadas medidas de apoyo y porque se ignora con qué efecto.

Por un lado, solo podría dejarse constancia de las medidas de apoyo resultantes de procedimiento judicial en procedimiento de jurisdicción contenciosa. No a las medidas resultantes de escritura pública ni a las de procedimiento de jurisdicción voluntaria.

Tampoco caben anotaciones preventivas. Resulta incomprensible este planteamiento normativo. De nuevo, ello obliga a que las medidas adoptadas en escritura produzcan sus efectos frente a terceros al margen del Registro mediante el título de legitimación, siendo la exhibición de la escritura el único medio. Además, la medida estrella, la guarda de hecho tampoco accederá, aunque conste mediante acta de notoriedad.

Por otro lado, mientras la inscripción de las medidas de apoyo en el Registro Civil es obligatoria, la inscripción en el Registro de la Propiedad es voluntaria. Para inscribir se precisará un consentimiento explícito del sujeto discapacitado o de su representante legal.

Por ello, decae también su posible incorporación a Índice Central Informatizado a cargo del Colegio de Registradores.

En un primer aspecto, porque exige de nuevo un consentimiento expreso y separado y, en otro caso, se produce una cesión inconsentida de datos.

En un segundo aspecto, porque el Reglamento Europeo de protección de datos exige que *"el tratamiento …* (sea) … *necesario por razones de interés público esencial"* y, además, *"proporcional"*. Por tales motivos no parece suficiente la norma del art. 242 bis LH.

Si para que conste la titularidad de las fincas no tiene que constar en el folio real la discapacidad, parece evidente que un trasvase de datos a un índice central exigiría un consentimiento explícito del titular de los datos.

Siendo así, tal reflejo de la existencia de las medidas de apoyo casa mal como herramienta auxiliar de calificación.

De un lado, *"Al Registro de la Propiedad sólo acceden (como se ha estudiado más atrás) las medidas de apoyo de carácter judicial, establecidas además en virtud de una sentencia recaída en un juicio declarativo ordinario de carácter contencioso, por medio de una inscripción, por ende, potestativa (y no obligatoria). Todas las demás medidas de apoyo posibles, no sólo las resueltas judicialmente en virtud de un expediente de jurisdicción voluntaria (que son las más frecuentes en el ámbito judicial), sino también todas las establecidas con carácter voluntario en virtud de una escritura pública y, por supuesto, la guarda de hecho, que es la figura estrella de la reforma, operan por completo al margen del Registro de la Propiedad. … sería un contrasentido pretender la inoponibilidad de lo no inscrito en el Registro de la Propiedad".*

Y, además. *"incluso al contrario, aun siendo una hipótesis menos frecuente, la incorporación de las medidas judiciales de apoyo al Libro sobre administración y disposición de bienes inmuebles o, en su caso, a un archivo central automatizado conectado al mismo, tampoco permitiría, en sentido positivo, presumir ya la discapacidad como una situación jurídica permanente, pues la capacidad es inherente a la dignidad humana y no puede limitarse o restringirse judicialmente ni, menos aún, apreciarse a priori, automáticamente, en virtud de un libro o un índice registral que permita precalificarla como consecuencia de la presunción de exactitud un asiento o de un listado. El apoyo a las personas con discapacidad, de acuerdo con el nuevo paradigma del máximo respeto posible a su autonomía individual (acorde a la reforma legislativa de 2021 y al nuevo artículo 49 de nuestra Carta Magna), se presenta casuísticamente como un problema, no de capacidad, sino de consentimiento, cuya valoración exige, en cada caso, una inmediatividad como la del Notario, con una presencia física o virtual, en el momento de prestarse el consentimiento, para sacarlo a la luz, a partir de una comunicación*

interactiva con el otorgante. Esa función mayéutica, en el momento irrepetible de la gestación del consentimiento, es la que incumbe al Notario, cuya actuación (como una quaestio facti más que una quaestio iuris) no puede suplirse por un control retrospectivo, que es el que compete, en cambio, al Registrador, conforme a "lo que resulte de los asientos del registro" (o, en conexión a los mismos, de un índice electrónico centralizado)".

Concluyendo: (i) ni puede pretenderse la inoponibilidad de lo no inscrito en el Registro de la Propiedad (en el Libro sobre administración y disposición de los bienes porque recordemos que nunca constará en el folio real la medida de apoyo) dado que no acceden al mismo todas las medidas de apoyo posibles (ii) ni caso de constar se puede presumir una discapacidad permanente y deberá estarse al juicio del notario al no ser la discapacidad una cuestión ya de capacidad, sino de consentimiento. A lo que debemos añadir que el Libro mencionado no es accesible universalmente. Por ello, *"… Su régimen más bien se asemeja al del Registro Civil, donde la realidad extrarregistral en materia de capacidad, en caso de discordancia con el registro, prevalece sobre el contenido inscrito, con la consiguiente desactivación de los principios registrales de oponibilidad frente a terceros y de presunción de exactitud o integridad registral y eficacia probatoria del asiento".*

Remitimos al texto del autor. Comparemos ahora qué hace la DG.

2.2.3. EVIDENTEMENTE, SI NO SE VEN LOS PROBLEMAS, TAMPOCO ES NECESARIO SOLUCIONARLOS

La DG opta no detenerse en ninguno de los problemas mencionados. Basta no ver un problema para no tener que darle solución alguna.

Nada nos dice sobre si el Registrador debe o no advertir en la información previa de la situación de discapacidad que como mera mención no ha sido expurgada del folio real. Es cierto que tratándose de una segregación la información registral no es necesaria, pero no es menos cierto que habría sido un momento *ad hoc*, para usar uno de los conocidos *obiter dicta* de la DG en lo que resuelve lo que nadie plantea.

También da por sentado que la *"situación, por contra, que sí consta registralmente"*. Sin plantearse si debe constar o no o debería haber sido expurgada.

La solución no es acudir a las Disposiciones Transitorias de la Ley 8/2021.

La cuestión no es cómo funcionan las medidas de apoyo y su régimen transitorio, la cuestión es si el Registrador puede (1) utilizar la mera mención en el folio real hoy prohibida, para imponer la discapacidad; (2) calificar conforme a una mención que no debería constar ya en el folio real; y (3) si cabe presumirse de manera permanentemente una discapacidad por el mero hecho de la mención indebida en el folio real.

2.2.4. LA PRUEBA DEL ALGODÓN

Finalmente, que la razón puede asistir a Juan Álvarez-Sala deriva del propio supuesto de la resolución. ¿Qué ha sucedido al final? Que la publicidad indebida del Registro de la Propiedad es totalmente errónea en el mundo extrarregistral.

En efecto, en el mundo real, las situaciones de discapacidad evolucionan (con lo que la discordancia con el petrificado folio real está servida). En el mundo real, la presuntamente discapaz ya no seguía sujeta a la medida de apoyo de la patria potestad prorrogada (que era la afirmación del folio registral), sino que su hermana había pasado a ser

la tutora y por ello consideraba que no precisa autorización judicial alguna para una segregación.

Sin duda que la hermana tutora debería haber justificado su título de legitimación mediante la exhibición al notario de su nombramiento, pero nadie cae en la cuenta que se ha calificado basándose en una mención que hoy está prohibido que conste en el folio real. Yendo más lejos: ¿y si el notario hubiera apreciado consentimiento suficiente en la discapacitada para autorizar una simple segregación?

Con la visión de la DG el discapaz lo sigue siendo mientras el Juez no cambie esta circunstancia. Es conocida la Resolución de la DGSJFP de 26 de julio de 2023[381] donde el notario Antonio Botía Valverde intentó solucionar estas situaciones personas que, pese a constar como incapacitadas conforma a la legislación anterior, hoy podrían prestar consentimiento[382]. La DG condena el esfuerzo al fracaso al aplicar las DDTT 2ª y 5ª y afirma: *"Indudablemente, es muy loable la actuación del notario al dar entrada en la escritura, como compareciente y otorgante, a la persona con discapacidad (aun cuando el curador representativo podría haber intervenido por sí solo), ya que supone un claro refuerzo y acicate a su plena integración social y a una adecuada toma de decisiones por quien tiene atribuida esa función de apoyo, pues no hay que olvidar que el notario*

[381] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-20146

[382] La valiente fórmula fue: *"«Don J. M. G. A., titular del D.N.I.–N.I.F. número (…) aquí compareciente fue [sic] incapacitado por sentencia número 43 del Juzgado de Primera Instancia número Dos de Elche de fecha cinco de marzo de dos mil diez según se refleja de copia de dicha sentencia que tengo a la vista nombrándose como tutor, a su hermana doña M. L. G. A. según Sentencia dictada por el Juez don Ángel Garrote Pérez Magistrado en el Juzgado de Primera Instancia e instrucción Numero Dos de Elche según se refleja de fotocopia de resolución de dicho nombramiento y de aceptación del cargo por parte de la señora M. L. G. A., lo que acreditarán donde sea necesario.*
Juicio especial de capacidad de don J. M. G. A. a los efectos de la Ley 8/2021.
Yo, el notario, juzgo a estos efectos con capacidad legal suficiente para la presente escritura al citado señor don J. M. G. A. comprobando cuál es su voluntad, deseos y preferencias, y estimando que tiene la capacidad suficiente para la presente escritura, con el apoyo institucional que da el presente notario y con el apoyo asistencial de doña M. L. G. A. que conmigo complementa y apoya la decisión del señor don J. M. G. A.
Yo, el notario juzgo que con la legislación hoy vigente dicho señor no está incapacitado y puede ejercer por sí sus derechos con los apoyos antes citados al suprimirse cualquier vestigio de incapacitación por la disposición transitoria la de la ley 8/2021. A pesar de que lo que dispone la disposición transitoria segunda de dicha ley que convierte al tutor en curador representativo yo, el notario, considero que eso es "cuando ello sea preciso" como se deduce de la redacción del artículo 1301 del Código Civil, de la interpretación teleológica de la Ley conforme a su finalidad y a la convención de New York de 2006 y a lo preceptuado en el artículo 269 del Código Civil que ordena establecer una curatela representativa "solo en los casos excepcionales de los que resulte imprescindible por las circunstancias de la persona con discapacidad" por lo que yo el notario entiendo que doña M. L. G. A., hoy curadora representativa, conforme a la disposición transitoria 2.ª de la ley 8/2021 solo ejercerá funciones representativas en los supuestos necesarios que es cuando sea preciso por no poder formar su voluntad del discapacitado y por tanto aquí actúa como curadora con facultades asistenciales debiendo interpretarse dicha transitoria en el sentido de que sus facultades representativas lo son "cuando sea preciso" lo que no sucede en el presente cuso.
Por todo ello y a modo de resumen realizando una interpretación gramatical, lógica, sistemática y teleológica de la reforma operada por la ley 8/2021 yo el notario considero que don J. M. G. A. tiene capacidad suficiente actuando con el doble apoyo institucional del notario y asistencial de la curadora representativa que actúa solo con dicho carácter asistencial.
En todo caso se hace constar que no existe conflicto de intereses con. la curadora representativa por la forma de realizarse la partición».

tiene entre sus obligaciones (cfr. artículo 25.3 de la Ley del Notariado) prestar apoyo institucional a la persona con discapacidad. Pero la revisión de las medidas vigentes, y su adaptación a la concreta situación de la persona respecto de las que se establecieron, es tarea reservada al juez, que es quien decidirá, conforme a Derecho y procedimiento, lo que proceda y mejor convenga a los intereses de esa persona. Y en tanto no medie esa revisión, y aun constatado que la persona con discapacidad pueda eventualmente requerir, como medida de apoyo, una curatela asistencial y no representativa, esa decisión final escapa de las competencias atribuidas al notario". Por tanto, el incapacitado seguirá siéndolo mientras el Juez no revise las medidas de apoyo, por mucho que el notario constate que padece solo una discapacidad que podría solucionarse con una mera curatela asistencial.

Hacemos un inciso para dar nuestra solución al supuesto. Partiendo de que se hubiera acreditado que era tutora nombrada antes de la Ley 8/2021 y que no se haya procedido a la revisión de medidas (vide DT 5ª), sería de aplicación la DT 2ª. La tutora (parafraseando la DT 2ª) ejercerá su cargo conforme a las disposiciones de la Ley 8/2021 y al ser tutor de persona con discapacidad se le aplicarán las normas establecidas para los curadores representativos. En concreto, el art. 287 CC. En nuestra opinión, la declaración de obra no se incluye *per se* en los actos dispositivos del punto 2º, por lo que el tutor podrá declararla sin autorización judicial. La cuestión puede surgir porque dado el amplio grado de discrecionalidad judicial, la sentencia podría especificar actos o negocios concretos y establecer reglas, en cuyo caso habría que estar a su texto. El peligro es que la sentencia someta a autorización judicial los actos susceptibles de inscripción (porque la declaración de obra lo es), olvidando que el 287.2º exige, para imponer la necesidad de autorización judicial, no solo que el acto sea susceptible de inscripción, sino también dispositivo (requisitos cumulativos). En cualquier caso, el orden sería (i) estar a la sentencia y, (ii) en defecto de referencia expresa de esta, entender que hoy el tutor nombrado antes de la Ley 8/2021 puede por sí solo declarar un obra propiedad del tutelado. No seguimos porque se trata de un mero ejemplo.

Son tantos los problemas que la Ley 8/2021 va a plantear que comprendemos que se eludan, pero calificar sobre una mención hoy prohibida por el ordenamiento jurídico no parece de recibo. En cualquier caso, ya vemos que presumir una discapacidad y un tipo concreto de medida de apoyo en atención al contenido registral debe decaer frente a la realidad *contra tabulas.*

2.2.5. LA NUEVA MEDIDA DE APOYO PODRÁ INCLUSO NO CONSTAR INSCRITA EN EL REGISTRO CIVIL.

Y el nuevo nombramiento de tutor deberá tenerse en cuenta esté o no inscrito.

Nos recuerda Vicente Martorell en sus cuadros prácticos: *"La falta de inscripción de las medidas de apoyo no debe impedir la inscripción del acto en que se aplican. En este sentido la Sen. JPI nº 10 de Córdoba de 21/07/2022 (que revoca la Res. DGSJFP 6/10/2021, recurrida) y que ha sido confirmada por la SAP de Córdoba de 28/11/2023".*

Y añade que *"La Resolución DGSJFP de 31 de octubre de 2023 expresamente se desmarca del criterio que mantuvo durante un tiempo de exigir la inscripción en Registro Civil de las medidas de apoyo a la persona con discapacidad, como requisito previo para la inscripción en el Registro de la Propiedad, y vuelve al anterior de que basta con la simple constancia de su promoción, sobre los siguientes argumentos:*

a) que la inscripción de la resolución sobre medidas de apoyo y la del cargo de curador no es constitutiva de los hechos inscritos sino que –aparte su oponibilidad– tiene simplemente efectos probatorios y de legitimación, de modo que tal efecto probatorio no es excluyente, pues según el mismo artículo 17 de la Ley de Registro Civil, «en los casos de falta de inscripción o en los que no fuera posible certificar del asiento, se admitirán otros medios de prueba», siendo en el primer caso «requisito indispensable para su admisión la acreditación de que previa o simultáneamente se ha instado la inscripción omitida o la reconstrucción del asiento, y no su mera solicitud»; b) que las resoluciones judiciales sobre medidas de apoyo y sobre el cargo de curador son documentos públicos que constituyen medio de prueba suficiente para acreditar los hechos a que se refieren y su inscripción sólo producen el despliegue de los principios de publicidad y legitimación registral de forma que pueda oponerse el hecho inscrito a quien no conoce el título, pero conociéndolo no puede negarse su eficacia probatoria, y c) que, especialmente en casos de dilación de la inscripción en el Registro Civil por causas ajenas a la voluntad del interesado, ese deseo de conjurar el riesgo de que se produzca una colisión entre la inoponibilidad de la medida de apoyo derivada de su falta de inscripción en el Registro Civil y la oponibilidad de la inscripción de la adquisición de que se trata en el Registro de la Propiedad, no debe prevalecer sobre la necesidad de agilizar y simplificar el tráfico en la medida en que queden debidamente salvaguardados los intereses de las personas afectadas por las medidas de apoyo".

3. JUICIO DE LEGITIMACIÓN REPRESENTATIVA

En aquellos casos en que el compareciente interviene en nombre de otro, resulta necesario un nuevo juicio notarial. El juicio de legitimación y alcance de la representación es un juicio encomendado en exclusiva al notario por el art. 98 de la Ley 24/2001 y abarca tanto la representación legal como la representación voluntaria.

En ambos casos, la clave es aplicar la idea de que estamos en presencia de un acto de riguroso dominio, pero no existe disposición del inmueble.

Antes vimos la Resolución de la DGSJFP de 25 de febrero de 2025[383] donde deja en el limbo si el representante de la incapacitada o esta por sí podría otorgar una escritura de segregación (supuesto próximo en cuanto a calificación de la aptitud y representación) al de la obra nueva. También destaca la resolución de la misma fecha, la Resolución de la DGSJFP de 25 de febrero de 2025[384] donde una persona otorga una escritura como apoderado de una persona quien otorga poder por sí y como guardador de hecho de su cónyuge (dice actuar como *"gestor de los intereses de su esposa"*).

La DG distingue el caso de otros de aquellos en que actúa el tutor sin autorización judicial previa (*"en el otorgamiento de la escritura calificada no interviene tutor alguno de dicha persona, por más que se exprese en aquélla que, dada la situación de discapacidad en que se encontraba ésta, se había iniciado el correspondiente proceso para modificación de su capacidad y designación de su esposo como tutor, y que se iba a solicitar de la autoridad judicial competente la aprobación de la compraventa. Por ello, no debe decidirse sobre las consecuencias de un eventual otorgamiento de la escritura de venta por tutor sin contar con la previa autorización judicial y la posible aplicación en el presente caso de la doctrina del Tribunal Supremo en Sentencia número 2/2018, de 10 de enero, citada en el escrito de recurso, según la cual podría considerarse como un supuesto de anulabilidad con posibilidad de confirmación posterior o de control judicial también posterior al otorgamiento del acto"*). La norma que atribuye al guardador de hecho alguna función representativa (art. 303 y ss CC) es posterior a la escritura otorgada. Por tanto, se trataría de un negocio nulo o, al menos, "incompleto" que la DG entiende que podría ratificarse posteriormente. Queda también en el limbo si el guardador de hecho podría otorgar una escritura de declaración de obra nueva (podría consultarse el art. 264 Cc que, excepcionalmente, permite atribuir facultades representativas al guardador de hecho). Parece aplicar al guardador las normas del curador y exigirle la autorización judicial en los casos del art. 287 Cc. No nos parece que la declaración de obra se incardine en ninguno de los supuestos del art. 287 Cc.

Estas materias pueden analizarse en muchas otras obras y no distan de las reglas generales. Baste señalar algunas pinceladas sobre (a) la representación legal y las medidas de apoyo; (b) la representación voluntaria; y (c) la representación orgánica, en especial, de sociedades.

[383] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-5799

[384] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-5798

3.1. REPRESENTACIÓN LEGAL Y MEDIDAS DE APOYO

En la representación legal:

a) Los padres titulares de la patria potestad (en derecho estatal) o de la potestad parental (en derecho catalán) podrán otorgar en representación del hijo menor la escritura sin necesidad de ninguna autorización judicial o alternativa.

   (Así, para el derecho común estatal, por aplicación del art. 164 CC y no ser aplicable la excepción del 166).

b) Los tutores designados respecto los menores no emancipados no sujetos a patria potestad o en situación de desamparo, también.

   (Ver en realidad el art. 225 CC. Representa el tutor, salvo que el notario pueda juzgar que el menor puede realizar el acto por sí solo o mediante asistencia. Con todo, existiendo una sentencia de nombramiento, lo razonable es que prevea los actos que precisan intervención del tutor. El art. 228.4º le confiere la administración. El art. 224 remite a normas de la curatela, por lo que conviene ver lo que diremos a continuación).

   Desde el punto de vista transitorio, recordemos que en teoría debe existir una revisión de los nombramientos de tutor dentro del plazo de seis años desde la entrada en vigor de la Ley 8/2021[385].

   Patria potestad y tutela se tratan en la Resolución de la DGRN de 21 de febrero de 2004 que en este punto no se ve alterada.

c) Los curadores representativos no necesitarán autorización judicial (por no darse el supuesto del art. 287.2º CC).

   Respecto de las curatelas anteriores, habrá que estar a su posible revisión.

d) Las medidas de apoyo (voluntarias, guarda de hecho, curatela y defensor judicial) obligarán a un análisis notarial de su alcance. (i) La curatela se basará en una resolución judicial que prevea este apoyo de manera continuada, por lo que cabe esperar la especificación de casos en que sea necesaria la intervención del curador. (ii) El defensor judicial se basará en otra resolución judicial para un apoyo ocasional, por lo que fuera del supuesto que contemple, no cabrá exigir su intervención si no se le designó para este acto concreto. (iii) El guardador de hecho (medida informal), si se precisa su actuación representativa, debe obtener autorización judicial (art. 264 CC ab initio); cuando actúe sin carácter representativo, no estando en el supuesto del 287 Cc no se exige autorización judicial (art. 264, párrafo segundo). Sobre el guardador de hecho debe atenderse a las instrucciones consensuadas entre notarios y el Ministerio Fiscal en 2023. (iv) Las medidas de apoyo voluntarias serán objeto de revisión y calificación notarial, aunque no es frecuente que obsten a este tipo de actuaciones que no suponen disposición de bienes[386].

[385] Vid. la DT 5ª que fijaba un plazo de tres años, ampliado a seis años en la DF 5ª de Ley Orgánica 5/2024 de 11 de noviembre.

[386] La figura del guardador de hecho exigiría un desarrollo separado adecuado a la nueva tendencia recogida en la STS núm. 66/2023 de 23 de enero de 2023.

e) Los bienes sujetos a administración designada por el disponente, exigirán respetar los términos de la misma.
f) El menor emancipado sí puede realizar por sí solo la declaración de obra nueva (ver 246 y 247 CC).
g) En Cataluña, deberá atenderse a la posible existencia de la asistencia.

El juicio de calificación de esta representación compete al notario y no es imperativo inscribir previamente la declaración de incapacitación ni el nombramiento de tutor.

En esta materia, no puede olvidarse la Sentencia de la Audiencia Provincial de Córdoba de 28 de noviembre de 2023[387]. Al margen de la cuestión principal, la aplicación del art. 22 de la Ley de Jurisdicción Voluntaria a los expedientes notariales. Se plantea otra cuestión de interés. Esta otra cuestión fue la pretensión del registrador de que se le acreditase *"la previa inscripción en el Registro Civil de las medidas judiciales firmes de apoyo a la persona con discapacidad"*. Señala Martorell que la Sentencia reconoce que *"La aprobación… notarial pasa porque concurran todos los presupuestos entre ellos estarían, entre otros, la acreditación de la existencia de declaración de incapacidad (recordemos que se trata de acto anterior a la Ley 8/2021) y la representación del incapaz por parte del tutor… A mayor abundamiento nada se combate en el recurso a propósito de lo que se recoge en la sentencia del juicio de suficiencia de la representación del tutor que correspondería al Notario autorizante… y avalado no ya por la RDSJFP sino también por el Tribunal Supremo a propósito de la interpretación que merecen los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y artículo 98 de la Ley 24/20201…"*. En esta línea recuerda Vicente Martorell que la exigencia de esa inscripción supondría una discriminación del discapaz en función de la inscripción o no de las medidas adoptadas y que *"como tal discriminación no tiene justificación posible, la misma Resolución DGSJFP de 31 de octubre de 2023 recula sobre el tema diciendo que basta con que conste la promoción de la inscripción. Y como está feo dudar de que jueces y letrados de la Administración de Justicia cumplan con su cometido, la Resolución DGSJFP de 15 de febrero de 2024 va más lejos y afirma que, aunque "… no consta ni se reseña el hecho de haberse remitido al Registro Civil las correspondientes resoluciones judiciales…", es suficiente medio de prueba "… el control previo por parte de la autoridad judicial… [que] da soporte al acto dispositivo…". …"*.

[387] Martorell García, V. (2024, 17 de abril). *Sentencia de la Audiencia Provincial de Córdoba de 28 de noviembre de 2023. Aplicación del Art. 22 de la Ley de Jurisdicción Voluntaria a los expedientes notariales*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-notarial/otros-temas/aplicacion-ley-jurisdiccion-voluntaria-a-los-expedientes-notariales/

3.2. REPRESENTACIÓN VOLUNTARIA

De nuevo, la representación voluntaria es una materia general que puede estudiarse en cualquier manual. Basten una serie de afirmaciones telegráficas al respecto.

a) En los casos de poderes preventivos, deberá estarse a los mismos.
b) Respecto del resto de poderes, se observa cierta evolución.
    a) La Resolución DGRN de 17 de abril de 1970[388] se refirió no a la declaración de obra, sino a la constitución en régimen de propiedad horizontal, afirmando la DGRN que *"habida cuenta del artículo 1713 del Código Civil que exige mandato expreso para la ejecución de actos de riguroso dominio"* el poder para vender cuota indivisa no comprende la división en régimen de propiedad horizontal.
    b) Siguiendo esa idea y partiendo de que la declaración de obra nueva es un acto de riguroso dominio, el apoderado (representación voluntaria) precisaría, según Alberto Domingo[389], mandato expreso (como se deduce del 1713 Cc).
    c) En contra se había manifestado Antonio Pau Pedrón[390] para quien la mera declaración de obra nueva solo exigiría poder general para realizar actos de administración.
    d) Oliva destaca la resolución de la DGRN 3 de julio de 2019. Hay dos de cierto interés en esta materia en dicha fecha. En la primera[391], a nuestro juicio solo se refiere al aspecto formal de la calificación registral exigiendo que el notario al cumplimentar la calificación material de la suficiencia del poder indique que le ha sido exhibida la copia autorizada. En la segunda[392], que es sin duda a la que se remite el autor, señala que *"el artículo 1713 del mismo Código establece que el «mandato, concebido en términos generales, no comprende más que los actos de administración» y que para realizar actos «de riguroso dominio», … «se necesita mandato expreso»…"* (nada que no sepamos) y con cita de la Resolución de 25 de octubre de 2016 afirma que *"cabe concluir que la previsión legal, interpretada según doctrina Tribunal Supremo, impone que el representante sólo puede actuar en la esfera del representado para llevar a cabo actos de riguroso dominio si así consta inequívocamente en el título de la representación voluntaria así como que la determinación de los actos de riguroso dominio que comprende el poder han de ser objeto de una interpretación estricta, si bien realizada en el ámbito de la voluntad e intención del poderdante"*, por ello, la expresión

[388] Consultable en https://www.franciscomarinopardo.es/mis-articulos/38-texto-resoluciones-dgrn/104-resolucion-dgrn-17-de-abril-1990-el-poder-para-vender-no-incluye-facultad-de-dividir-horizontalmente

[389] En los temas de la Academia de opositores que con tanta dedicación dirige durante todos estos años.

[390] Pau Pedrón, A. (1996). La capacidad en los negocios sobre inmuebles. *Revista crítica de derecho inmobiliario*, 72(634), 723-822.

[391] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-10945

[392] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-10944

"formalizar, modificar o rescindir contratos", no incluye los de permuta. Dado que en nada se parece la permuta a la declaración de obra, nos deja el autor en la sombra de qué ha querido decir con la cita de esta resolución, porque (nótese el tipo de problemas que genera la insuficiente calificación de la naturaleza jurídica), podemos entender

- que, dado que la declaración de obra es un acto de riguroso dominio, no puede realizarla un apoderado si no existe mandato expreso; o
- que dado que es un acto de administración puede realizarla un mandatario con poder concebido en términos generales.

No es el lugar para entrar en la polémica de la confusión entre "poder general" y "poder concebido en términos generales".

e) La posterior resolución de 28 de enero de 2021 admite que el apoderado facultado para declarar una ampliación de obra nueva y vender, tiene facultades para declarar la finalización de una obra preexistente declarada en construcción. En definitiva, que la interpretación de los poderes en cuanto a posibles extralimitaciones no atiende a la literalidad de los mismos, sino a la intención y voluntad del otorgante[393]. La cuestión es si por esta vía bastará el poder para vender y otorgar los documentos públicos y privados necesarios, para entender incluidas las facultades de regularización de fincas y declaraciones de obras. La extralimitación en todo caso se determina no por la mera literalidad del poder, sino atendiendo a la intención y voluntad del poderdante (STS de 27 de enero de 2000),

La cuestión de la representación voluntaria excede de este estudio y la tenemos tratada en otras obras[394]. Es muy frecuente que las grandes inmobiliarias confieran un poder a un *servicer,* quien a su vez actúa a través de sus apoderados. Como mero recordatorio de que se dan los mismos problemas "formales" que, en cualquier otro instrumento público, la Resolución DGSJFP de 5 de julio de 2023[395] distingue (i) los poderes inscritos (ii) de los poderes generales no inscritos y los especiales que no se inscriben. Respecto de estos dos últimos tipos de poderes, se afirma: *"En las citadas Sentencias de 20 y 22 de noviembre de 2018 y 1 de junio de 2021 se afirma que cuando se trata de un poder conferido por una sociedad mercantil que no consta inscrito, el notario autorizante debe, bajo su responsabilidad, comprobar de forma rigurosa la validez y vigencia del poder otorgado por dicha sociedad y dejar constancia de que ha desarrollado tal actuación, de forma que la reseña del documento auténtico del que resulta la representación exprese las circunstancias que, a juicio del notario, justifican la validez y vigencia del poder en ejercicio del cual interviene el apoderado, ya se trate de un poder general no inscrito, ya de un poder especial".*

[393] Cita la Resolución la STS de 27 de enero de 2020.

[394] Micó Giner, J. (Coord.). (2021). La compraventa inmobiliaria: Escritura pública e inscripción registral (3 vols.). Tirant lo Blanch.

[395] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-17019

Estas materias, en especial, las cadenas de subapoderamientos, dan lugar a algunas confusiones en atención a las tesis que se adopten. Remitimos a otros estudios y nos limitamos a citar la Resolución DGRN de 10 de febrero de 1995[396] (*"al sustituto tampoco debe exigírsele que acredite más allá de su propia legitimación"*) o la Resolución DGRN de 25 de octubre de 2016[397] (*"carácter erróneo debe inferirse con claridad de tales datos, sin que pueda considerarse que una interpretación de los mismos realizada por el registrador que difiera de la que haya realizado el notario en el ejercicio de la competencia que a tal efecto le atribuye la ley"*, donde se debatía si el subapoderamiento era civil o mercantil). Al final, se trata de cumplir una obligación de reseña de datos y emisión de juicio de suficiencia en cascada con cierto aspecto formal que es el único susceptible de calificación.

[396] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-8962

[397] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-10824

3.3. REPRESENTACIÓN ORGÁNICA

También es materia de manuales generales la representación orgánica. Al menos en sede de sociedades de capital no plantea especiales dificultades la declaración de obra nueva, no siendo aplicable en ningún caso el art. 160.f LSC.

4. JUICIO SOBRE EL TRACTO

Anteriormente ya apuntamos las confusiones de la mecánica registral con los problemas sustantivos. El dueño es el dueño civil. En ocasiones, se confunde con el titular registral quien puede no ser ya dueño. Igual que cuando estudiamos "La compraventa inmobiliaria"[398] destacamos que quien debe vender no es el titular registral, sino el dueño, el mismo argumento debería aplicarse a la declaración de obra nueva.

Como quiera que el dueño puede variar surgen estas situaciones.

1ª El dueño y titular registral declara la obra nueva o su terminación. Evidentemente, no hay problema.

2ª El dueño que realiza la edificación ni la declara ni la inscribe (o la declara, pero no la inscribe) y vende, surgiendo otro titular registral. Los dos problemas son:

(a) ¿Puede el dueño actual declarar una obra que él no hizo?
(b) ¿Puede el dueño anterior declarar la obra hecha por él cuando ya no es el titular registral?

Se trata de problemas de tracto.

Respecto de la primera cuestión, *"¿Puede el dueño actual declarar una obra que él no hizo?"*, la solución es clara. La declaración de obra puede otorgarse por el dueño actual de la finca con independencia de que en la fecha de la construcción fuera o no el propietario (Resolución DGRN de 20 de marzo de 2002). La escritura se inscribirá si en el momento de su presentación figura el otorgante como titular registral.

La Dirección General (en varias Resoluciones 14/03/2001 y 20/03/2002) afirma que la legitimación para declarar la obra nueva realizada por anteriores titulares corresponde al titular registral actual. Respecto de las situaciones de comunidad hereditaria o sociedad de gananciales disuelta y no liquidada nos remitimos a lo antes dicho. La citada Resolución de 14 de marzo de 2001 admitió la declaración formalizada por el adjudicatario en la liquidación de gananciales, aunque la obra se hubiera realizado constante el matrimonio y sin intervención del otro cónyuge ni sus herederos.

En esta línea son constantes las resoluciones (de 29 de mayo de 1965 y las ya citadas de 14 de marzo de 2001 y de 20 de marzo de 2002).

Respecto de la segunda cuestión, *¿Puede el dueño anterior declarar la obra hecha por él cuando ya no es el titular registral?*, la cuestión debería ser clara desde la óptica notarial (quien ya no es dueño no puede declarar una obra en finca ahora ajena) y registral (quien ya no es titular registral no puede inscribir dicha obra). Sin embargo, como la doctrina acepta acríticamente el RD 1093/1997, aunque limitado solo al final de obra, admite que *"Aquella* (persona) *que hubiere declarado la obra nueva en construcción, aun cuando hubiese trasmitido el dominio en todo o en parte"* puede inscribir el acta de final de obra, saltándose el tracto registral. Nótese que solo se aplica a quien ya no es titular, pero lo fue algún momento anterior porque solo se acepta respecto de quien declaró la obra en construcción y no respecto de cualquier titular anterior.

[398] Micó Giner, J. (Coord.). (2021). *La compraventa inmobiliaria: Escritura pública e inscripción registral* (3 vols.). Tirant lo Blanch.

El Real Decreto 1093/1997 es muy anterior a la reforma de la Ley 13/2015. En ese final de obra se va a georreferenciar normalmente la finca; la georreferenciación determina la superficie y topología de la finca. ¿De verdad a la doctrina no le chirría que quien ya no es titular del dominio ni de derecho alguno pueda, posteriormente a su venta, determinar a su antojo el objeto de dicha venta? Nos parece arriesgado y creemos que debemos cuestionar seriamente la vigencia en este punto de dicho Real Decreto.

5. RECAPITULACIÓN CRÍTICA

La cuestión de los elementos personales permitiría un enfoque alternativo y más claro respondiendo a tres preguntas.

a) ¿Quién puede edificar en un suelo o sobre o debajo de otra construcción?

Esta es una cuestión puramente fáctica. Cualquiera puede hacerlo.

Lo que sucede es que la consecuencia es distinta en función de si quien lo hace ostenta un derecho para realizar esa construcción (está legitimado para ello) o no.

Cuando no edifica el dueño del suelo o quien tiene la adecuada legitimación al efecto, estamos en presencia de la *"construcción en suelo ajeno"*. El Derecho reacciona a este problema por varias vías (demolición, accesión invertida, constitución de propiedad horizontal), según el caso, que dependen del criterio judicial y son ajenas a la competencia notarial (salvo transacción ante notario o normativa autonómica reguladora como en el caso catalán).

No es exactamente el caso del comunero que individualmente construye en un suelo que, solo en parte, es de su propiedad; ante esta figura también reacciona el Derecho con soluciones no siempre coincidentes en función de si se infringe el art. 397 CC o las normas autonómicas.

b) ¿Quién puede declarar ante notario la existencia de una construcción en un suelo o sobre o debajo de otra construcción?

La respuesta es que únicamente quien está legitimado para ello.

Aquí es donde se aplicaría el concepto de *"naturaleza jurídica"* de la escritura de declaración de obra nueva como *"acto de riguroso dominio"*.

La propiedad comporta inexcusablemente tal legitimación.

Dada la elasticidad del dominio, también quedan legitimados aquellos titulares de derechos reales a quienes se atribuya tal facultad de otorgar la escritura de obra nueva (normalmente entenderemos que los titulares de derechos de vuelo, los superficiarios y los titulares de concesiones administrativas, pero dependerá del título de constitución del Derecho; en este sentido, suele afirmarse que puede el nudo propietario, pero no sería imposible que pudiera otorgar la escritura, atendiendo a su título, el usufructuario en el caso, ciertamente infrecuente, de que en el título constitutivo del usufructo se le hubieran dado facultades para declarar obras; pero no olvidemos que hay usufructos con facultad de disposición y que podría pensarse que el usufructuario para disponer precise declarar antes una obra).

La idea de que la naturaleza jurídica de la escritura de obra nueva es un *"acto de administración ordinaria"* debería ser revisado.

Quienes afirman que es un "hecho jurídico" deberían admitir que cualquiera otorgase estas escrituras y que se inscribieran. Es evidente que nadie lo admite, lo que evidencia que la tesis del "hecho jurídico" cae por su propio peso porque nadie aplica las consecuencias que de la misma se derivarían.

Quienes entienden que es un "acto o negocio jurídico" deberán ser más restrictivos. No tenemos duda que esta es la vía correcta.

Las consecuencias actuales de la declaración de obra que exigen por ley (art. 202 LH) la georreferenciación de la porción de suelo ocupada por la edificación y por Resoluciones (a nuestro modesto entender, alegales) la de la finca en que está enclavada, al determinar la topología y superficie de la finca, nos deberían obligar a cuestionarnos la *"alegre"* atribución de legitimación a personas cuya legitimación no derive del dominio o de un derecho real en que se incluya la facultad de otorgar las escrituras de obra nueva.

Tales consecuencias distan de ser actos de mera administración y, desde luego, si no fueran incompatibles con actos de administración, difícilmente cabría considerarlas compatibles con la administración ordinaria.

En suma, las reformas de la Ley 13/2015 deberían conducir a una reflexión de la doctrina sobre la idoneidad de las afirmaciones sobre la naturaleza jurídica de la escritura de declaración de obra, pues nos parece forzoso reconocer que algo ha cambiado con la Ley 13/2015 y alguna consecuencia debería tener en la doctrina.

Finalmente, tal cambio debería obligar a cuestionar la vigencia del art. 47 del RD 1093/1997 que atribuye una legitimación extraordinaria para los instrumentos públicos de constatación del final de obra, previamente declarada en construcción. Cuando la obra y parcela declaradas en construcción no estén debidamente georreferenciadas, atribuir la facultad de georreferenciarlas (necesaria en el final de obra) a las personas que indica el precepto es, cuando menos, muy dudoso.

Si simplificamos y señalamos tres tipos de documentos (obra en construcción, finalización de obra y obra terminada), debe destacarse el error de establecer el mismo régimen para la obra en construcción (en que no es obligatorio georreferenciar) y la terminada (en que sí es obligatorio) y señalar un régimen distinto la para la finalización de obra (en que sí es obligatorio georreferenciar).

A nuestro juicio, al compartir la obligación de georreferenciación, los instrumentos de declaración de obra terminada y de finalización de obra, deberían recibir un tratamiento homogéneo. Por tanto, hoy el foco debe estar en el impacto que esa georreferenciación tiene en el documento y, por tanto, en la finca.

Queda la polémica de si es un *"acto jurídico"* o un *"negocio jurídico, aunque sea unilateral"*. Sobre este punto, ya tratado en sede de naturaleza jurídica, volveremos al estudiar en los trabajos complementarios las dos vías de la declaración de obra nueva: 28.1 (cumplimiento de la normativa urbanística) y 28.4 (prescripción de la acción urbanística) del TR de la Ley del suelo y rehabilitación urbana).

c) ¿Quién puede ejercer la rogación para que la obra se inscriba en el Registro?

Esta es una cuestión de mero derecho adjetivo (el registral es un derecho adjetivo) que desenfoca la problemática.

En este punto, la cuestión en realidad no es de legitimación, sino de tracto sucesivo registral.

De nuevo, si se tratase de un mero *"hecho jurídico"* el tracto sería irrelevante; no así de ser un *"acto o negocio jurídico"*.

Por las razones expuestas, creemos que la rogación registral solo podría corresponder a quienes pueden otorgar la escritura de obra nueva.

El mantenimiento de la vigencia del art. 47.2 del RD 1093/1997 puede plantear más problemas de los que resuelve, al menos en su letra a).

6. LAS “NORMAS” FACILITADORAS, EN ESPECIAL, EN EL FINAL DE OBRA. EL CASO DEL PRESIDENTE LA JUNTA DE PROPIETARIOS

Las normas “facilitadoras” aparecen para simplificar la constancia del fin de una obra previamente declarada en construcción. Por tanto, la obra inicial se habrá declarado por la vía del art. 28.1 LS; pero la constancia de su finalización puede realizarse conforme al mismo 28.1 (acreditando el cumplimiento de requisitos) o vía el 28.4 (por prescripción de la acción urbanística). El artículo clave es el art. 47 RD 1093/1997. El art. 47 parte de que el final de obra se practica por nota al margen. El documento notarial (erróneamente denominado acta) debe incorporar *“el certificado* (que) *deberá acreditar, además de lo previsto en los números anteriores, que la obra ha finalizado y que se ajusta, en cuanto a dichos extremos, al proyecto correspondiente”*. Incorporado ese documento se reconoce legitimación al titular registral (que solo debería tenerla si es el dueño actual) y a las siguientes personas:

“a) Aquella que hubiere declarado la obra nueva en construcción, aun cuando hubiese trasmitido el dominio en todo o en parte.
b) Si la finca perteneciese a varios titulares en pro indiviso, los que reúnan la mayoría necesaria para realizar actos de administración.
c) El presidente de la junta de propietarios, si el edificio se hubiese constituido en régimen de propiedad horizontal.
d) Cualquiera de los cónyuges, si el inmueble estuviese atribuido a su sociedad conyugal”.

Esta ampliación de personas legitimadas se produce como norma facilitadora (i) porque se parte de un certificado técnico que permite enlazar la obra declarada en construcción con la obra terminada y (ii) porque la ausencia de modificaciones se interpreta en el sentido de que la actuación del “legitimado” cuenta el consentimiento anticipado de quienes otorgaron la escritura de la obra en construcción que, salvo en el caso de la letra a), no serán los mismos que firman el final de obra.

Como analizamos en otros apartados, la necesidad de georreferenciar la porción de suelo ocupada por la edificación (por imperativo legal del art. 202 LH) e, indirectamente, la totalidad de la finca (por imposición alegal de la DG) nos conduce a recomendar la cautela en la utilización de estas legitimaciones facilitadoras.

En efecto, el juego del contenido de los certificados permite esa correlación.

Obra	En construcción	Terminada
RD 1093/1997	que la descripción de la obra nueva, en cuanto a los extremos comprendidos en el artículo anterior, se ajusta al proyecto para el que, en su caso, se obtuvo la licencia	además de lo previsto en los números anteriores, que la obra ha finalizado y que se ajusta, en cuanto a dichos extremos, al proyecto correspondiente
	Se certifica [descripción = proyecto]	Se certifica [descripción = proyecto] + [obra finalizada] + [obra = proyecto]
LS 2015	Certificación … acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo	además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto

Pero la LS 2015 en el art. 28 añade:

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

En estos casos, en los que hay modificaciones que aparecen con motivo del fin de obra, ya no se admite la mera nota marginal ni se admiten esas legitimaciones "facilitadas" propias del RD 1097/1993.

6.1. ALGUNA NORMA FACILITADORA PODRÍA JUSTIFICARSE EN LA DEFENSA DE LOS USUARIOS.

Hemos visto como el RD admite que declare el fin de obra *"Aquella que hubiere declarado la obra nueva en construcción, aun cuando hubiese trasmitido el dominio en todo o en parte"*. Como sabemos esta disposición supone una ruptura del tracto sucesivo.

El 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 dispone en su art. 89 que se considera cláusula abusiva *"3. La imposición al consumidor de los gastos de documentación y tramitación que por ley corresponda al empresario. En particular, en la compraventa de viviendas: a) La estipulación de que el consumidor ha de cargar con los gastos derivados de la preparación de la titulación que por su naturaleza correspondan al empresario (obra nueva, propiedad horizontal, hipotecas para financiar su construcción o su división y cancelación)"*. Para evitar esa responsabilidad, quizá debe reconocerse al promotor esa facultad de declarar la obra, aunque sea después de haber iniciado las transmisiones.

6.2. EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE PROPIETARIOS Y EL FINAL DE OBRA DEL EDIFICIO

El supuesto sería el siguiente:

a) Se declara la obra de un edificio en construcción.

b) Pese a que se debería declarar el final de obra antes de la venta de elementos privativos, se procede a la venta de los elementos privativos en construcción.
c) Se constituye la comunidad de propietarios del edificio que sigue constando notarial y registralmente en construcción.
d) Se pueden producir dos situaciones:
    I. Que se desee la constancia notarial y registral del fin de obra de todo el edificio, en cuyo caso se suscita si estará legitimado al efecto el Presidente de la junta de propietarios nombrado.
    II. Que se desee la constancia notarial y registral del fin de obra de solo algunos elementos, materia que estudiamos en el "final de obra parcial".

Partiendo pues de que el supuesto pretendido es el final de obra total, al margen de la discusión que surgiría si atendemos a la naturaleza jurídica de la declaración de fin de obra, la cuestión parecería resuelta mediante la norma facilitadora. En efecto, como hemos visto, el art. 47.2.c) del RD 1093/1997, legitima al presidente de la junta de propietarios para declarar el fin de obra.

Recordemos que el presupuesto de tal actuación está en el apartado 1 del propio precepto. Debe aportar la certificación que acredite lo dispuesto en el 46.3. Es decir, *"además de lo previsto en los números anteriores, que la obra ha finalizado y que se ajusta, en cuanto a dichos extremos, al proyecto correspondiente".*

Por tanto, por el mismo 46.3 y su remisión al 2, como hemos visto, el certificado técnico debe decir:

1º que la descripción de la obra nueva (se entiende en la escritura de obra en construcción), en cuanto a los extremos detallados en el precepto (*"el número de plantas, la superficie de parcela ocupada, el total de los metros cuadrados edificados, y, si en el proyecto aprobado se especifica, el número de viviendas, apartamentos, estudios, despachos, oficinas o cualquier otro elemento que sea susceptible de aprovechamiento independiente"*), se ajusta al proyecto para el que, en su caso, se obtuvo la licencia; y

2º que la obra ha finalizado y que se ajusta, en cuanto a dichos extremos, al proyecto correspondiente.

De aquí, insistimos que bajo el supuesto de considerar vigente la norma facilitadora, resultaría *prima facie*:

1º Que el presidente queda legitimado para declarar el final de obra si no hay alteración, en cuanto a dichos extremos, entre la obra declarada en construcción y la terminada.

2º Que carecerá de legitimación si existe alguna alteración en cuanto a esos extremos, pues en tal caso estaremos en presencia de una *"modificación"* de la declaración de obra para lo que no estaría legitimado, atendido que la declaración de obra sería una actuación que no tendría atribuida.

Se reproduciría el esquema que se produce respecto de las comunidades en pro indiviso, donde en el primer caso (correspondencia de la obra en construcción con la terminada) bastaría según la norma facilitadora con la mayoría para actos de administración, mientras que en el segundo caso (modificación de obra) se exigiría unanimidad. La propiedad horizontal tiene su propio régimen y mayorías.

Y, de nuevo, se nos plantea un problema. La finalización de obra exige la georreferenciación del edificio y, en ocasiones, se traslada por imposición alegal de la DGSJFP a la necesidad de georreferenciar la finca donde se ubica la obra. Con lo que puede suceder:

a) Edificio y finca constan georreferenciados en construcción. Este caso puede haberse producido voluntariamente (la DG admite que se solicite la georreferenciación en la fase de construcción, aunque no es obligatorio) u obligatoriamente (en el caso de Andalucía). En tal caso,
    I. Si no se alteran dichas georreferencias, cabría admitir la acción del Presidente.
    II. Si se alteran, en cuanto suponen una modificación de la delimitación del objeto, pensamos que no debe admitirse la mera legitimación del Presidente, si bien es materia de debate.
b) Edificio y finca no constan georreferenciados y se georreferencian ahora. En este caso, la cuestión se trasladaría a otro enfoque:
    I. Si las superficies del edificio en la huella sobre el terreno y, en su caso, de la finca, no se alteran, debería admitirse la actuación del Presidente (con todas las cautelas y dudas que surgen).
        Sin perjuicio de que es muy probable que no conste en la descripción registral exactamente la huella del edificio, sino la superficie en planta baja que, según se haya computado, puede generar dudas y controversias.
    II. Si las superficies deben alterarse (nótese que ahora no es que la obra en construcción y terminada difieran, sino que registralmente puede no constar la huella del edificio o no ser exacta o que no sea exacta la superficie de la finca), tenemos el mismo problema antes visto.

La Resolución de la DGSJFP de 6 de marzo de 2020[399] da por sentado, sin mayores argumentos que *"para instar la inscripción de la representación gráfica de un solar (finca matriz) en el que se ubique un edificio dividido horizontalmente, es preciso el acuerdo de la junta de propietarios adoptado por mayoría".*

> La misión imposible.- La declaración de un final de obra puede convertirse en una misión imposible. El caso real puede sintetizarse así. El propietario de diversos elementos concluidos antes de la Ley 13/2015 e, incluso, antes de la LOE, desea dejar constancia de que están concluidos (al igual que los elementos comunes). Tal posibilidad está aceptada por la DG. Lo cierto es que cuando se presenta el documento al Registro, la calificación de la Sra. Registradora señala:
>
> a) Que según el Registro el edificio ocupa la total finca, luego su huella sobre el terreno debe medir 456 m2 y no 310,50 m2.
> b) Que es imposible que mida en planta 310,50 m2 porque si se suman las superficies de garajes y de trasteros sale más de 310,50 m2.
>
> Al margen de que la realidad es la que es y el edificio, obviamente, mide lo que mide, se le intenta explicar a la Sra. Registradora:

[399] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-7348

a) Que el mismo Registro dice que el edificio ocupa *"el total solar"*, que no es lo mismo que la total finca, porque el solar es lo que queda tras las cesiones obligatorias cuya segregación no se ha reflejado tabularmente.
b) Que en la superficie de garaje se acredita que la rampa está en planta baja y en la descripción antigua así se reflejó al hacer constar superficies por usos o destinos y no por plantas, de manera que esa es la razón de que garajes y trasteros sumen una superficie mayor que la de la planta sótano (la superficie de garajes y trasteros incluye la rampa en planta baja, no se desarrollan solo en la planta sótano).
c) Que, además, se le facilita todo el expediente, el proyecto, los planos y se demuestra matemáticamente con los planos que solo esta interpretación arroja la suma de 1.813 m2 construidos que es el mismo dato que consta en el Registro (en efecto, de tener la planta sótano la superficie que pretende la registradora nunca habría posible obtener el resultado de los 1.813 m2 totales construidos que también consta inscrito).
d) Que del expediente resultan las superficies que se segregaron y destinaron a viales, conste o no en el Registro tal destino.

La Registradora señala entonces que se modifique la descripción de la obra. Se insiste en que no es necesario, que lo que procede es leer bien lo que el mismo Registro dice. Pese a todo, dado que exige Junta, como ya se sabe la situación ante una calificación registral negativa, se convoca la Junta. Se aprueba por unanimidad.

La Registradora solicita entonces que se le faciliten las cartas de convocatoria, etc.

No seguimos. El propietario lleva ya tres años intentando algo que es obvio. En el ínterin, la Registradora ha ido inscribiendo todas las ventas, pero cuando un comprador ha necesitado financiación, ante la ausencia de final de obra, los Bancos han paralizado la operación. Los daños y perjuicios para la promotora no son menores. Normalmente, acabará con una demanda judicial porque es un supuesto evidente.

El último intento será volver a otorgar la escritura sin acuerdo de propietarios al amparo de la legitimación extraordinaria del Presidente y adicionar el acuerdo de una nueva Junta … ratificando lo ya dicho por la anterior. Pedir calificación sustitutoria y quizá rezar.

Este es un ejemplo claro en que la sola actuación del Presidente puede considerarse útil. Pero si se leen mal los asientos, el Presidente estaría modificando la obra declarada en construcción …

¿Qué creemos que ha sucedido en la práctica al final? Se llegó a celebrar una Junta adicional, todo el mundo estaba de acuerdo en las explicaciones de la escritura, pero por cansancio no consta que se presentase a inscripción con el acuerdo. Total: si lo que no se inscribía era el final de obra de un edificio acabado antes de la LOE, pero sí se inscribían las ventas, ¿quién iba a tener interés en que todo estuviese bien reflejado tabularmente excepto el notario?

Nuestras últimas noticias es que, vendidos ya todos los elementos privativos, nadie tiene interés alguno en dejar constancia del fin de obra y el edificio quedará otro medio siglo como “en construcción”. Al final, complicar demasiado los temas sencillos desincentiva la inscripción.

En cualquier caso, retomemos nuestro razonamiento para insistir en que las normas facilitadoras no alteran la naturaleza jurídica y consideremos el impacto de la Ley 13/2015 en la legitimación del Presidente.

6.3. CONSECUENCIAS QUE PERMITEN ENTENDER LA FUNCIÓN DE LAS NORMAS FACILITADORAS QUE EN MODO ALGUNO PUEDEN ALTERAR LA NATURALEZA JURÍDICA.

Las normas “facilitadoras” son, por esencia y tal y como su nombre indica, “facilitadoras”. Su existencia no sería necesaria si no supusieran una excepción a la regla general. Estas normas facilitadoras del final de obra no pueden ni deben alterar la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva, sino que la confirman. Precisamente porque la naturaleza del final de obra exige cierta legitimación, se consideró necesario dictar unas normas que ampliasen esa legitimación para simplificar el final de obra. El problema es que estas medidas generan algunas reflexiones.

1º En primer lugar, el problema adicional que supone la exigencia de georreferenciación de la huella del edificio y, sobre todo, la ampliación de dicha exigencia de forma alegal a la de la finca en que se ubica, genera la discusión sobre la legitimación para georreferenciar la finca y si es congruente o no con la legitimación para el mero fin de obra.

2º En segundo lugar, el dato inequívoco de que si solo el final de obra previamente declarada se considera legalmente “acto de administración” en el art. 47.2.b) RD 1093/1997, es evidente que cualquier discrepancia hace que deje de serlo; en todo caso, es dudoso si la incorporación de georreferencias encaja en tal calificación; y es claro que cuando se trate de la declaración de obra en sí misma (en construcción o terminada) no es acto de administración.

3º Y en tercer lugar, la paradoja de que la declaración de obra terminada nunca es acto de administración, mientras que si se declara en dos fases (en construcción y luego la terminación), la segunda fase -que es la más homogénea con los requisitos de la obra terminada- sería acto de administración. Tal posición doctrinal no tiene sentido jurídico alguno. Carece de sentido que un negocio que no sea de administración, se convierta en un acto de administración en parte mediante el sistema de “trocearlo en fases”. En realidad, lo que late en estos supuestos de mera declaración de fin de obra no es que esta tenga una naturaleza jurídica distinta del final de obra, sino la existencia de “normas facilitadoras” basadas probablemente en la presunción legal de un consentimiento implícito a declarar aquellas terminaciones que se ajusten a la obra declarada en construcción. Es decir, la declaración en construcción permitiría suponer (según estas normas facilitadoras) no un cambio de naturaleza de la terminación, sino un consentimiento anticipado a la declaración de terminación por quienes la otorgaron en favor de los legitimados por la norma facilitadora.

6.4. EL CONFLICTO QUE NADIE VE ENTRE LAS NORMAS "FACILITADORAS" Y LAS NUEVAS NORMAS SOBRE GEORREFERENCIACIÓN, PERO QUE EXISTE PUES EL PRESIDENTE NECESITARÍA AUTORIZACIÓN POR MAYORÍA DE LA JUNTA SEGÚN LA DG.

Acabamos de ver que el Presidente de la Comunidad de propietarios estaría legitimado para declarar la finalización de obra, previamente declarada en construcción. Sin embargo, la declaración de obra en construcción (salvo en Andalucía) no exige la georreferenciación, mientras que el final de obra sí lo exige. Si se entiende que la georreferenciación es necesaria para el final de obra, pudiendo declarar este el Presidente, debería poder facilitar las coordenadas necesarias.

Por el contrario, en un supuesto práctico (aunque en el mismo sea cierto que se solicitaban más modificaciones), la DG entiende que instar la inscripción de la representación gráfica del solar del edificio en propiedad horizontal es competencia de la Junta. Y, además, sin argumentación alguna, da por sentado que basta la mayoría.

Así se afirma en la resolución de la DGRN de 6 de marzo de 2020[400], al decir:

"Adicionalmente, en el presente supuesto se pretende la inscripción de modificaciones que afectan a la descripción, superficie y cuotas de participación de determinados elementos privativos integrados en una propiedad horizontal, y para tales operaciones, además del consentimiento de los titulares de las fincas en cuestión, es preciso también, el consentimiento de la comunidad de propietarios, por tratarse de actos que dan lugar a la modificación del título constitutivo de la propiedad horizontal, conforme a lo que determinan los artículos 5 y 17 de la Ley sobre propiedad horizontal, y a los principios sentados por esta Dirección General en Resoluciones como las de 26 de octubre de 2012 y 9 de abril de 2014, entre otras muchas.

Asimismo, cabe señalar que por aplicación de estos preceptos y del artículo 20 de la Ley Hipotecaria, para instar la inscripción de la representación gráfica de un solar (finca matriz) en el que se ubique un edificio dividido horizontalmente, es preciso el acuerdo de la junta de propietarios adoptado por mayoría: y sin que, por otra parte, proceda, como ha reiterado este Centro Directivo, la georreferenciación de los elementos independientes de un edificio en régimen de propiedad horizontal".

Si se precisa el acuerdo de la comunidad, resultará de aplicación la Resolución de la DGRN de 5 de junio de 2015[401] cuyo estudio pertenece a la disciplina del Derecho notarial[402].

---

[400] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-7348

[401] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-7607

[402] "Como ha reiterado este Centro Directivo (Vid., por todas, la Resolución de 26 de junio de 1987, la Resolución de 23 de junio de 2001, la Resolución de 23 de mayo de 2005 y la Resolución de 9 de abril de 2014), la acreditación de los cargos del presidente y secretario de la comunidad puede verificarse por una doble vía: testimonio notarial del contenido del libro de actas, o bien por certificación expedida por el órgano de la comunidad que tenga facultad certificante, con aseveración notarial, con referencia al libro de actas, de que el autor de la certificación se halla en el ejercicio de su cargo, constituyendo por tanto defecto que no se acredite en ninguna de dichas formas que quien solicita la inscripción ostente el cargo que alega.

7. LA POSIBLE NECESIDAD DEL CONSENTIMIENTO DE OTROS SUJETOS AFECTADOS

La doctrina tiende a analizar aquí la posible necesidad del consentimiento de otros sujetos afectados.

La cuestión de si determinados terceros debían prestar su consentimiento ante los supuestos de declaración de obra nueva es un clásico de la materia. El tema más tratado se refiere a los acreedores hipotecarios[403]. En los últimos años se han ampliado los supuestos objeto de discusión lo que ha provocado el interés de la doctrina[404]. Intentaremos sistematizar los supuestos para obtener pautas de actuación.

Sin pretender agotar la materia, tales consentimientos suelen plantearse en dos supuestos:

a) Por razón de cargas sobre las fincas. En este punto, destacan estos problemas:
   I. El acreedor hipotecario. Si la finca está gravada con una hipoteca, ¿debe consentir la declaración de obra o su modificación el acreedor hipotecario? Anticipando la respuesta, de manera sintética:
      i. El propietario sigue siéndolo y puede edificar y declarar la obra exista o no hipoteca sobre el solar.
      ii. Normalmente, conforme al art. 110 LH, la hipoteca contendrá cláusula que implique la extensión de la hipoteca a la nueva obra.
      iii. Se exceptúa la obra realizada y declarada por el tercer poseedor por aplicación del art. 112 LH.
      iv. En principio, tampoco es necesario el consentimiento del acreedor hipotecario para la modificación por el propietario del bien hipotecado, sin perjuicio de que el acreedor disponga de las acciones que la ley le confiere.
      v. Alguna resolución de la DG nos hace sospechar que también se querrá cambiar la doctrina en la materia.

Por lo que se refiere al presente caso, según el artículo 13.7 de la Ley sobre propiedad horizontal, el nombramiento de los órganos de gobierno se hará por el plazo de un año, salvo que los estatutos de la comunidad dispongan lo contrario. El artículo 12, párrafo cuarto, de esta Ley, en su redacción originaria (Ley 49/1960, de 21 de julio), disponía que el plazo de un año de los nombramientos de presidente, administrador o secretario-administrador era «prorrogable tácitamente por períodos iguales», pero esta previsión quedó suprimida por la reforma verificada mediante la Ley 8/1999, de 6 de abril. Por ello, y a falta de disposición estatutaria en contra, la prórroga expresa del nombramiento debe acreditarse en alguna de las formas antes indicadas, sin que sea suficiente la mera manifestación vertida por la persona que alega la vigencia de su cargo".

[403] Rueda Pérez, M. A. (1998). *Urbanismo: Función pública y protección de derechos individuales*. Civitas. pp. 150-207. También estudió este tema Rafael Arnaiz Ramos.

[404] Mariño Pardo, F. (2014, 18 de diciembre). La declaración de obra nueva. Doctrina de la DGRN [Entrada blog]. Recuperado de http://www.iurisprudente.com/2014/12/la-declaracion-de-obra-nueva-doctrina.html y Oliva Izquierdo, A. M. (2022). *Las declaraciones de obra nueva y el registro de la propiedad: Legislación estatal y autonómica desde una perspectiva de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública*. Basconfer.
También se trata algo en los últimos apartados de Martorell García, V. (2010, 19 de septiembre). *La licencia de edificación: 33 preguntas sobre su dinámica notarial y registral*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/doctrina/ARTICULOS/2010-licenciadeedificacion.htm

II. Las servidumbres reales o personales. Si la finca está gravada con una servidumbre real, ¿debe consentir la declaración de obra o su modificación el dueño del predio dominante? Y si la servidumbre es personal, ¿debe consentir la declaración de obra o su modificación el titular de la servidumbre?

b) Por razón de la configuración de la propia obra. Mencionaremos tres problemas:
   I. Engalabernos, casas cueva[405], situaciones de servidumbre de medianería horizontal o vertical. En realidad, esta materia bien podría tratarse al analizar la tipología o características de la construcción.
   II. Balcones.
   III. Obras en el edificio en propiedad horizontal.

7.1. POR RAZÓN DE LAS CARGAS SOBRE LA FINCA.

7.1.1. CARGAS SOBRE LA FINCA: EL ACREEDOR HIPOTECARIO

En el derecho español se afirma que la hipoteca es un derecho real. No es el lugar para debatir esta afirmación, pero conviene no olvidar la distinta calificación que tiene en el derecho italiano y que, probablemente, sería más ajustada para una solución coherente de muchos problemas.

Ciñéndonos al derecho español, nadie discute que el propietario cuya finca está gravada con una hipoteca, conserva el dominio y por ello conserva sus facultades dispositivas, por lo que, con mayor razón, podrá declarar obras. En rigor, como vimos, la declaración de obra es más un acto "cuasi dispositivo" por su trascendencia, pues no implica enajenación.

Tampoco se discute que las obras existen o dejan de existir o se modifican en la realidad, al margen del Registro. Nos parece importante que Oliva[406] reconozca (por obvio que resulte, algunos parecen olvidar una afirmación tan evidente) que *"la inscripción de una declaración de obra nueva no es sino el reflejo registral del acto de creación o modificación de una edificación -con o sin previa demolición de las anteriores que existieren, en su caso- cuyo desarrollo se produce extrarregistralmente, y, por tanto, con independencia de los pronunciamientos del Registro".*

La cuestión es cómo afectan esas situaciones al acreedor hipotecario y si, a efectos notariales o registrales, se precisa su consentimiento.

La hipoteca tiene un desarrollo en dos fases: una vez constituida y, en su caso, con motivo de su ejecución.

a) La constitución de la hipoteca y su relación con la obra nueva. Partamos, en primer lugar, de la constitución de la hipoteca y distingamos tres supuestos.

   a.1. El caso más sencillo es la declaración de obra por el deudor hipotecario sin pacto de extensión de la hipoteca.

---

[405] Al margen de las resoluciones DGRN de 20 de junio y 22 de septiembre de 2017 y la de 25 de julio de 2019, recientemente se ocupan las resoluciones DGSJFP de 18 de abril y 6 de julio de 2023.

[406] Oliva Izquierdo, A. M. (2022). *Las declaraciones de obra nueva y el registro de la propiedad: Legislación estatal y autonómica desde una perspectiva de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública*. Basconfer, p. 70.

El art. 109 LH reconoce la extensión objetiva de la hipoteca a las accesiones naturales, a las mejoras y a las indemnizaciones y el art. 110 LH aplica dicho principio, *"siempre que correspondan al propietario"*, y a las nuevas plantaciones[407]. La doctrina[408] es unánime en entender que *"no se consideran mejoras a estos efectos, y por tanto no se extiende la hipoteca de forma natural, los siguientes supuestos (LH art. 110): … la nueva construcción de edificios donde antes no los había"*.

a.2. El pacto de extensión vincula al deudor hipotecario.

También existe unanimidad en entender que respecto las obras realizadas por el deudor *"es válido el pacto por el que se extiende a los mismos la hipoteca … De hecho, este pacto de extensión constituye prácticamente una cláusula de estilo en las escrituras de constitución de hipoteca".*

a.3. Se exceptúa del pacto de extensión al tercer poseedor.

A su vez, el art. 112 LH exceptúa la extensión a las obras costeadas por el tercer poseedor (puede verse la Resolución DGRN de 13 de marzo de 2018[409]). De donde resulta:

- Que en virtud de pacto expreso se admite la extensión de la hipoteca a las obras que realice el deudor (costeadas por el deudor)
- Que ni siquiera mediante pacto podrá extenderse la hipoteca a las obras que realice el tercer poseedor (Resolución DGRN de 23 y 26 de octubre de 1987). De las dos opciones que se reconocen al tercer poseedor (cobrar su importe o retener sin menoscabo), parece que, en las obras, solo podrá cobrar.

Toda esta materia de extensión objetiva de la hipoteca es un clásico del Derecho Hipotecario que no es la que nos interesa. Sobre esta materia pueden verse numerosos estudios[410].

A nosotros nos interesa si puede declararse la obra sin contar con el acreedor. En este caso, no cabe duda que el deudor, que sigue siendo propietario, puede declarar la obra. La doctrina parece conforme en las conclusiones siguientes:

(a) Puede constituirse la hipoteca y declararse después la obra (que ya existía y que incluso cabe mencionar en la hipoteca, sin declararla[411]). No se precisa

---

[407] *"Conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderán hipotecados juntamente con la finca, aunque no se mencionen en el contrato, siempre que correspondan al propietario: Primero. Las mejoras que consistan en nuevas plantaciones, obras de riego o desagüe, obras de reparación, seguridad, transformación, comodidad, adorno o elevación de los edificios y cualesquiera otras semejantes que no consistan en agregación de terrenos, excepto por accesión natural, o en nueva construcción de edificios donde antes no los hubiere"*

[408] P.e. Martínez-Gil, I. (2021). Memento práctico Francis Lefebvre: hipotecario: 2021-2022. Lefebvre El Derecho, párr. 7644.

[409] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-4285

[410] En la bibliografía citamos a Juan Manuel Llopis Giner (intenta una sistematización de supuestos en sus comentarios al art. 100 LH) y a Guillermo Cerdeira (rechazando el pacto de extensión de la hipoteca a nuevas construcciones cuando no salva la protección del tercero al comentar la Resolución de la DGRN de 21 de diciembre de 2010).

[411] Este tema es un clásico. Lo tratamos en el apartado de voluntariedad u obligatoriedad de Micó Giner, J. (2018). *Declaración de obra nueva*. Remitimos a las resoluciones DGRN de 6 de febrero de 1986 (es correcto mencionar, sin declarar la obra) y 14 de junio de 2017 (pero si no se declarar, no cabría inscribir la tasación de la obra ni los pactos de ejecución o venta extrajudicial).

consentimiento del acreedor. Se aplicará la extensión de la hipoteca (110 LH porque la obra era preexistente).

(b) Puede constar la existencia de una obra en construcción y constituirse la hipoteca. El propietario podrá declarar el final de obra. No se precisa el consentimiento del acreedor. Para el TS no es una nueva edificación y se extenderá la hipoteca.

(c) La cuestión más debatida es la modificación de la obra ya hipotecada o a la que se ha extendido la hipoteca. Llegando al extremo, la cuestión sería la de su demolición. En nuestra opinión, la propiedad de la obra se adquiere con su construcción y se pierde por su demolición. La demolición puede obedecer a causas ajenas a la voluntad del dueño (p.e. la sanción administrativa o la ruina). En todos los casos, el documento notarial de demolición o modificación será inscribible sin consentimiento del acreedor. Según los casos, el acreedor dispondrá de distintos derechos:
    a. Posible subrogación en indemnizaciones.
    b. La acción de devastación del art. 117 LH
    c. La eficacia de los pactos de ampliación de la garantía.

b) Con motivo de la ejecución de la hipoteca, será aplicable el art. 134 LH cuando la obra sea posterior a la hipoteca. El testimonio judicial y el mandamiento de cancelación de cargas determina la cancelación de las inscripciones posteriores. Pero, dice el precepto, que *"Tan sólo subsistirán las declaraciones de obras nuevas y divisiones horizontales posteriores, cuando de la inscripción de la hipoteca resulte que ésta se extiende por ley o por pacto a las nuevas edificaciones"*. Entendemos que la doctrina también admite que, aunque no existiera el pacto, pudiera interesar al acreedor la subsistencia de tales inscripciones y podría instarse su no cancelación.

La conclusión es evidente: no se precisa el consentimiento del acreedor hipotecario porque esas inscripciones podrían ser canceladas a su instancia en caso de ejecución si lo desea. Cuestión distinta es que pueda prestarse tal consentimiento del acreedor a fin de evitar problemas futuros. Por ejemplo, es frecuente que, en el caso de préstamos a la construcción cuya obra se modifica, el acreedor consienta la nueva descripción de los elementos en que se divide la propiedad horizontal, para evitar que en caso de ejecución de uno de ellos se deba volver a una descripción primitiva ya no adecuada a la realidad ni respetuosa con los derechos de los adquirentes.

Revisemos dos resoluciones relativas a la necesidad o no de ese consentimiento.

Resolución de la DGRN de 23 de octubre de 2019. La primera de tales resoluciones, la Resolución DGRN de 23 de octubre de 2019, recoge la doctrina clásica y consolidada que no exige consentimiento del acreedor ni siquiera en el caso más extremo de pretenderse la inscripción de la demolición de la obra.

En esta Resolución de 23 de octubre de 2019[412], se declara que nunca se construyó el edificio proyectado, por lo que se solicita la cancelación del régimen de propiedad horizontal. Estando el edificio hipotecado, el registrador exige el consentimiento del acreedor hipotecario.

La doctrina clásica y clara es la recogida en muchas resoluciones anteriores: el gravamen hipotecario no limita ni restringe las facultades dispositivas del propietario.

[412] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-16840

"Como se ha señalado en las Resoluciones de 16 de febrero de 2016 y 10 de mayo de 2019, esta Dirección General ha tenido ocasión ya de pronunciarse en varias ocasiones y de formular una doctrina, sobre la inscripción de actos que puedan alterar el elemento objetivo de la garantía hipotecaria y a su vez en qué casos es o no necesaria la intervención del acreedor hipotecario.

De esa doctrina cabe destacar, resumidamente, lo siguiente: primero, que el principio de indivisibilidad de la hipoteca implica, en caso de división o segregación realizada en la finca original, la subsistencia de la hipoteca en su integridad sobre cada una de las fincas resultantes aun cuando se reduzca la obligación garantizada (artículos 1860 del Código Civil y 122 de la Ley Hipotecaria); segundo, es principio básico de nuestro sistema, que la división de finca hipotecada no precisa el consentimiento del acreedor hipotecario, si bien de no mediar dicho consentimiento, cada una de las nuevas fincas resultantes responden de la totalidad del crédito garantizado, pudiendo el acreedor pedir la ejecución de cualquiera de ellas o de todas simultáneamente (cfr. artículos 122 y 125 de la Ley Hipotecaria), y, tercero, que cuando una parte de ese derecho complejo en que consiste el dominio del piso o local en régimen de propiedad horizontal, se separa e independiza jurídicamente, seguirán pesando sobre ella los gravámenes recayentes sobre el derecho en el que se integraba anteriormente (cfr. Resoluciones de 13 de junio de 1998, 27 de diciembre de 2010 o 16 de febrero de 2016, entre otras), aunque las limitaciones a las facultades dominicales derivadas de ese singular régimen de propiedad se ajustarán a su normativa específica.

El gravamen hipotecario no comporta por sí ningún tipo de limitación o restricción a las facultades dispositivas del propietario de la finca gravada, pues únicamente –cfr. artículo 104 de la Ley Hipotecaria– sujeta directa e inmediatamente los bienes sobre que se impone, cualquiera que sea su poseedor, al cumplimiento de la obligación para cuya seguridad fue constituida, y su efectividad se basará en la acción ejecutiva a través de los procedimientos previstos en la Ley.

La protección del acreedor hipotecario frente a los actos de riguroso dominio se articulará a través de las normas que regulan la extensión objetiva de la hipoteca y su indivisibilidad –cfr. artículos 109 a 112 y 122 a 125 de la Ley Hipotecaria y Resolución de 8 de marzo de 2013– y las propias normas hipotecarias sobre tratamiento registral de divisiones, segregaciones, agrupaciones y agregaciones –artículos 47 a 50 del Reglamento Hipotecario–, basadas en la subsistencia inalterada de las cargas existentes, a falta de consentimiento de su titular, por aplicación de los principios registrales de prioridad, legitimación y tracto sucesivo –17, 20, 38 y 40 de la Ley Hipotecaria, en relación al artículo 405 del Código Civil–, todo ello, sin perjuicio de admitir la conveniencia de tal intervención para evitar los problemas que pudieran derivarse con posterioridad, singularmente en caso, de ejecución y que habrían de resolverse, en tal caso, en el seno del respectivo procedimiento".

Incluso en el caso más extremo, la demolición del edificio, la DG confirma que no es necesario el consentimiento del acreedor hipotecario.

"Para los supuestos de extinción del régimen de propiedad horizontal, procede reiterar la doctrina expresada en la Resolución de 26 de febrero de 2015, invocada por el recurrente, que se refiere precisamente a un supuesto de extinción de dicho régimen, al igual que sucede en el caso este recurso. … cabe aplicar la misma solución, si bien, estando gravados con hipoteca la totalidad de los departamentos, al quedar extinguido el régimen de propiedad horizontal y cancelados los folios reales de los elementos independientes, la hipoteca pasará a gravar la totalidad del solar resultante y la distribución

antes efectuada recaerá sobre cuotas del mismo correspondientes a los elementos cancelados, de manera que la posición jurídica del acreedor en lo que respecta a la configuración de la garantía (y su eventual ejecución) no se ve alterada por la extinción del régimen, conforme a los principios expuestos a lo largo de la presente resolución".

Resolución de la DGSJFP de 29 de noviembre de 2023, La segunda resolución la de 29 de noviembre de 2023, tras recoger la doctrina clásica ya intenta introducir subrepticiamente algunas consideraciones que en un futuro permitirán (normalmente este es un patrón que se repite en algunos redactores de resoluciones y que solo se detecta por los lectores avisados o sagaces) subvertir la tesis consolidada, tradicional y hasta la fecha no discutida.

La Resolución DGSJFP de 29 de noviembre de 2023[413] contempla el problema de una escritura pública por la que el titular de tres fincas registrales pertenecientes a un edificio constituido en propiedad horizontal, que eran dos cocheras en la planta baja y una vivienda en la planta alta, estando algunas hipotecadas; procede a reconfigurar la propiedad horizontal creando tres nuevas fincas independientes, todas ellas con planta baja y primera, coincidiendo partes de cada elemento con los antiguos. El registrador exige no solo el consentimiento del acreedor, sino nueva redistribución hipotecaria y nueva tasación.

De nuevo señala la doctrina clásica:

> *"De esa doctrina cabe destacar resumidamente lo siguiente:*
>
> *Primero, que el principio de indivisibilidad de la hipoteca implica, en caso de división o segregación realizada en la finca original hipotecada, la subsistencia de la hipoteca en su integridad sobre cada una de las fincas resultantes aun cuando se reduzca la obligación garantizada (artículos 1860 del Código Civil y 122 de la Ley Hipotecaria), es decir, sin necesidad de distribuir la responsabilidad hipotecaria entre las fincas divididas o segregadas, generándose lo que la doctrina a denominado hipoteca solidaria.*
>
> *Segundo, que agrupada una finca hipotecada a otra finca, supuesto al que se debe asimilar la agregación, se encuentre esta última finca hipotecada o libre de cargas, la hipoteca o respectivas hipotecas continúan gravando sin alteración la finca o fincas originariamente hipotecadas, sin que las mismas se extienda naturalmente a las demás fincas agrupadas o agregadas (artículo 110 de la Ley Hipotecaria); pero sin perjuicio de la posibilidad de pactar al constituir la hipoteca la extensión objetiva de la misma a las agregaciones o agrupaciones voluntarias. Como consecuencia de ello, a falta de dicho pacto de extensión, en caso de ejecución de la finca hipotecada que se agrupó, el efecto de su enajenación forzosa será la desagrupación de la misma.*
>
> *Tercero, que es principio básico de nuestro sistema registral, que la división de finca hipotecada o su agrupación no precisa el consentimiento del acreedor hipotecario, si bien de no mediar dicho consentimiento, cada una de las nuevas fincas resultantes responden de la totalidad del crédito garantizado, pudiendo el acreedor pedir la ejecución de cualquiera de ellas o de todas simultáneamente (cfr. artículos 122 y 125 de la Ley Hipotecaria).*

[413] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-26562

Y, cuarto, que cuando una parte de ese derecho complejo en que consiste el dominio del piso o local en régimen de propiedad horizontal, se separa e independiza jurídicamente, seguirán pesando sobre ella los gravámenes recayentes sobre el derecho en el que se integraba anteriormente –cfr. Resolución de 27 de diciembre de 2010–, aunque las limitaciones a las facultades dominicales derivadas de ese singular régimen de propiedad se ajustarán a su normativa específica".

Pero, tras señalar esa doctrina clásica, introduce una serie de matizaciones que insinúan un futuro cambio de doctrina: la clave pasa a ser que se inventa una "premisa", que se pueda establecer una "correspondencia física" entre las fincas originarias hipotecadas y las nuevas fincas. Nótese que no se cita ni un solo precepto legal que ampare esta tesis:

"Esta doctrina de la subsistencia inalterada de las hipotecas existentes, respectos (sic) *de las nuevas fincas nacidas como consecuencia de las modificación* (sic) *hipotecarias de las fincas gravadas, tiene como premisa que después de esas operaciones jurídicas pueda establecerse una correspondencia física entre las antiguas fincas originarias hipotecadas y las nuevas fincas o partes de fincas en que cada una de aquellas se ha dividido y/o se han agrupado, o, en este supuesto, respecto de las fincas resultantes de la reorganización de la propiedad horizontal.*

Si tal correspondencia no pudiera establecerse, indudablemente sí sería necesario el consentimiento del acreedor hipotecario, la redistribución paralela de la responsabilidad hipotecaria respecto de las nuevas fincas de la división horizontal y la tasación de esas nuevas fincas; por lo que procede examinar si en el supuesto del presente expediente es posible establecer esa correspondencia".

Además, se detiene en si existe pacto de extensión de la hipoteca a las fincas que puedan agruparse; si el titular de todas las fincas es la misma persona; si el acreedor es el mismo; si el crédito hipotecario es uno solo, previamente distribuido.

La DG estima el recurso, pero todas esas elucubraciones sin cita de ningún respaldo legal en cuanto a la exigencia de "correspondencia física" hacen temer un posible cambio de criterio.

Cambio que de sobra es sabido que será erróneo, porque como dijimos el acreedor caso de ejecución, podrá solicitar que se cancelen esos asientos. Pero que no dudamos que sea un *"ansiado objetivo"* de algunos.

7.1.2. CARGAS SOBRE LA FINCA: EL PROPIETARIO DEL PREDIO DOMINANTE O EL TITULAR DE UNA SERVIDUMBRE PERSONAL.

Las servidumbres plantean dificultades específicas en la materia que nos ocupa. Recordemos que las servidumbres pueden ser legales o voluntarias.

a) Las servidumbres legales operan como limitaciones del dominio y pueden conducir a que no sea posible la edificación, a que lo sea previo control administrativo o a que lo sea con determinados condicionantes. Las hay de costas, de carreteras, por razón de aeropuertos, etc. Su estudio más detallado se trata en los estudios complementarios.
b) Las servidumbres voluntarias plantean problemas diversos.
    I. Excepcionalmente, alguna servidumbre puede intentar encubrir una parcelación (puede verse la Resolución DGSJFP de 14 de junio de 2023[414]).

[414] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-15998

II. Con muchísima frecuencia se alega la existencia de servidumbres para justificar (o no) oposiciones en los procedimientos para subsanar las inexactitudes de cabida de las fincas (199 o 201.1 LH). En realidad, la servidumbre siempre supone que el propietario del suelo es uno, aunque otro tenga un derecho real sobre el mismo.

III. Pero en la materia que nos interesa ahora se plantea el problema de si la existencia de una servidumbre sobre finca ajena obsta a la declaración de obra nueva o exige el consentimiento del titular de la servidumbre.

Conviene plantearse la doctrina habitual y la propuesta personal de soluciones alternativas.

Doctrina habitual sobre la materia

Mariño[415], con cita de Juan José Benal-Quirós Casciaro[416], y Oliva[417], sin citas, realizan un enfoque similar. Sintetizado:

i. La regla general sería que no se necesita el consentimiento del titular de la servidumbre (dueño del predio dominante o titular de la servidumbre personal) para la declaración de una obra nueva en el predio sirviente. Pero parecen entender que solo es posible *"si del título inscribible de la obra nueva y de la inscripción de la servidumbre puede concluirse, con claridad, que el uso de esta no resulte menoscabado por la obra nueva que se declare"*.
ii. Tanto si claramente menoscaba la servidumbre como si no puede saberse si la menoscaba, todos parecen concluir muy vagamente que es necesario el consentimiento del titular de la servidumbre.

Las afirmaciones parecen sucederse con poca rotundidad: *"resulta conveniente"*, *"aconsejará"* … Quizá porque no encuentran una solución clara.

Solución alternativa propuesta

Creemos que el enfoque bien podría ser el contrario. Sintetizamos así.

i. Si el título inscrito de la servidumbre permite entender que esta no es respetada (p.e. el caso más claro sería la servidumbre *altius non tollendi*, que impide edificar por encima de cierta altura si esta se rebasa con la obra), no se podrá autorizar la declaración de obra ni inscribirla sin consentimiento del dueño del predio dominante.
ii. Si del título inscrito no es posible concluir esa vulneración de la servidumbre y lo más que se tiene son meras dudas, creemos que no es función del registrador ni del notario presuponer infracciones porque esto haría imposible el tráfico jurídico. Exigir consentimientos *"por si*

---

[415] Mariño Pardo, F. (2014, 18 de diciembre). La declaración de obra nueva. Doctrina de la DGRN [Entrada blog]. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de http://www.iurisprudente.com/2014/12/la-declaracion-de-obra-nueva-doctrina.html

[416] Bernal-Quirós Casciaro, J.J. (2013). *Estudios de derecho privado en homenaje a Juan José Rivas Martínez*. Dykinson, vol. 2, pp. 1031-1060.

[417] Oliva Izquierdo, A. M. (2022). *Las declaraciones de obra nueva y el registro de la propiedad: Legislación estatal y autonómica desde una perspectiva de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública*. Basconfer.

acaso" podrá ser práctico, pero no ajustado a Derecho ni a la función notarial ni registral. La protección del titular del predio dominante debe ir por otras vías.

- Desde la óptica administrativa cabe la oposición a la Licencia.
- Desde la óptica civil, cabe el interdicto de obra nueva, hoy el juicio verbal previsto en los arts. 250.1.5º y 6º, 441 y 447 LEC, paralizando la construcción. Probablemente, también la vía del art. 41 LH.

Disponiendo de estos medios el titular del predio dominante, creemos que ni notario ni registrador pueden imaginar un supuesto perjuicio no denunciado por nadie ni imponer consentimientos no exigidos. En definitiva, la tutela de derechos que no resulten claramente de los títulos públicos ni de sus inscripciones, deberá realizarse por la vía administrativa o procesal oportuna.

La cuestión no es si resulta *conveniente* o *aconsejable*. Es evidente que añadir consentimientos nunca generará defectos. La cuestión es si resulta imprescindible. Nos manifestamos contrarios a la conversión de notarios y registradores en unos pseudo-Jueces que, inaudita parte, y sin respetar procedimiento alguno decidan que por si acaso existiere un perjuicio, se debe solicitar un consentimiento que la Ley no impone y que obligue al titular del dominio a instar (caso de negativa del titular del predio dominante a prestar tal consentimiento cuando su perjuicio no es real, sino intuido) una resolución judicial para ejercer su derecho a edificar.

En este sentido, aunque no es exactamente materia de servidumbres voluntarias, podemos apuntar la solución de la Ley 350 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo. Se prevé que quepa continuar con la obra nueva pese a la denuncia del vecino y remite la cuestión a la LEC.

"Ley 350. Denuncia de obra nueva. Si un propietario denuncia la obra nueva de otro vecino como contraria a su derecho, se podrá proseguir la construcción dando garantía de la eventual demolición o indemnización si procediere; en otro caso, se estará a lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil para el ejercicio de la acción sumaria de suspensión de la obra".

La Ley 367 exige para que el propietario de una era se oponga a la edificación en la finca colindante, la prueba de un perjuicio de su labor y de uso efectivo de la era que tampoco podrán ventilarse en el estrecho marco del procedimiento notarial ni registral y que no permiten una suspensión o paralización de derechos del propietario sin recurso a la vía judicial.

En Cataluña, el art. 566-12 CCC relativo a modificaciones de fincas y extinción de la servidumbre no trata la obra nueva.

En resumen, nos parece más equilibrado que, cuando de la constitución de la servidumbre no resulte que la obra vulnera la misma, la iniciativa para defender su derecho corresponda en sede judicial al titular del predio dominante y no otorgarle un privilegio tal que implique (insistimos, en los casos dudosos) una exigencia de su consentimiento para el ejercicio de las

facultades del dominio de declarar una obra nueva. A fin de cuentas, el perjuicio o no de la servidumbre no deriva de la inscripción de la obra, pues la servidumbre inscrita subsistirá, sino de la obra real y lo relevante no es paralizar la inscripción, sino paralizar la obra física y eso solo se consigue en los Tribunales, no en la notaría ni en el Registro.

Es uno de esos supuestos más en que una mala interpretación de la función notarial y registral puede conducir a una hipertrofia de la función sin que nadie valore la responsabilidad civil que se asume por imaginar eventuales infracciones no denunciadas por nadie.

IV. Cuestión distinta a la tratada son las obras de conservación y uso de la servidumbre, respecto de las cuales existe normativa en el CC y en las legislaciones de las CCAA con derecho civil propio.

7.2. POR RAZÓN DE LA CONFIGURACIÓN FÍSICA DE LA OBRA

7.2.1. CONFIGURACIÓN DE LA OBRA: ENGALABERNOS, CASAS CUEVAS, SERVIDUMBRES DE MEDIANERÍA HORIZONTAL, ETC.

La declaración de obra nueva es una manifestación del propietario o de quien está legitimado al efecto para configurar el objeto de su dominio. La configuración de tal objeto puede afectar a los colindantes de forma directa o indirecta.

De manera directa, porque al construir la obra puede suceder que esta comparta elementos en sentido horizontal o vertical con otros edificios ya existentes. Ya el propio Cc, en su art. 350 nos recuerda que, si bien el propietario puede hacer obras, debe dejar *"salvas las servidumbres"*. Esta afectación puede producirse en los dos planos: vertical y horizontal. Usamos aquí vertical para referirnos a la pared medianera y horizontal para referirnos a los casos en que el suelo de un edificio es el techo de otro.

<u>El plano vertical: servidumbres de medianería vs casas medianeras</u>

- En el plano vertical, porque entre fincas colindantes puede existir una servidumbre de medianería (art. 571 y ss CC). El art. 579 CC reconoce a cada propietario el derecho de usar la pared medianera, apoyando la obra en dicha pared o introduciendo vigas. Para ello, precisa el consentimiento de los demás interesados y, en su defecto, que sea un perito quien fije las condiciones de la obra.
  - I. En Cataluña, la medianería se contenía en el art. 285 de la Compilación. Después, en el art. 27 de la ley 13/1990 del Parlamento de Cataluña, de inmisiones, servidumbres y relaciones de vecindad; y actualmente en el CCC, art. 555-2 y ss.
  - II. Es poco frecuente que esta cuestión se plantee en la práctica notarial. No obstante, fue materia de la Resolución de la DGRN de 27 de junio de 2006[418]. En el supuesto de hecho se declara una *"vivienda unifamiliar entre medianeras"* (así en la escritura, la licencia y el certificado técnico). El registrador considera que en Cataluña antes de la Ley 13/1990, siempre se podía imponer la medianería; pero desde la misma, ya era necesario pactarla. Por ello exige o que se aporte el título de constitución de la servidumbre o el título documental público con el pacto establecido de medianería o, por el contrario, se solicite la inscripción parcial

[418] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-15121

prescindiendo de la mera mención del carácter medianero de las paredes. El notario (Ricardo Cabanas) alega que la expresión *"entre medianeras"* es un mero dato de hecho y que la existencia o no de una medianería operaría al margen del título. La DG (tras afirmar su competencia en la materia, no olvidemos que estamos ante derecho catalán) afirma que lo que *"esta Dirección General debe decidir es si, al amparo del artículo 18 de la Ley Hipotecaria, un funcionario calificador puede impedir el acceso de un título al Registro so pretexto de que de determinada expresión, cuyo origen aparece claramente establecido y cuyo alcance va referido a la forma y disposición de una edificación respecto de las vecinas -indicando que tal tipo de edificación sólo tiene una fachada que da a espacio libre de edificación, contraponiéndose así a lo que sería una edificación aislada- pueden derivarse perjuicios para tercero o para los titulares de las fincas que pudieran verse afectadas al causar dicha expresión un determinado estado de derecho. Y la respuesta a lo anterior ha de ser necesariamente negativa, puesto que tal expresión -que es de muy frecuente utilización en el lenguaje administrativo/urbanístico y que tiene el significado a que antes se hizo alusión- pudiera hipotéticamente producir, caso de controversia, los efectos que, eventualmente resultaran de la aplicación al caso de las normas por quien tiene atribuida la función de llevarlo a cabo -juzgando- en un procedimiento contradictorio. … aquí estamos en presencia de una simple controversia en orden al modo de practicar -extender- determinado asiento de inscripción (circunstancias que ha de contener el mismo) y no ante un supuesto en el que el registrador haya de calificar en torno a la constitución de una medianería (sea cual sea su naturaleza jurídica). De existir la medianería -algo que sólo cabe plantearse en este caso como un mero ejercicio de especulación intelectual- …".*

III. Resumiendo, la mera expresión "entre medianeras" tiene en el lenguaje administrativo/urbanístico el significado de que no se trata de una vivienda aislada, sino ubicada entre otras dos viviendas por lo que solo tiene una fachada que da a espacio libre de edificación (o dos, la frontal y la posterior), pero no implica por sí sola el establecimiento de servidumbre de medianería. Con expresión gráfica podemos afirmar: *"las paredes pegadas' no son en modo alguno 'pared medianera', sino tan sólo 'paredes unidas' que es cosa completamente distinta"*[419].

<u>El plano horizontal: medianería horizontal, engalabernos y casas cueva o bodegas</u>

- En el plano horizontal la cuestión tiene mucha más enjundia. Puede producirse en el vuelo o en el subsuelo.
  No entramos ahora en supuestos de modalización del derecho de sobredificación o subedificación (*vide* p.e. la Resolución DGSJFP de 29 de agosto de 2023[420]) y nos limitamos a engalabernos y casas cueva.

  <u>Engalabernos</u>

[419] Comentario del Código Civil, p. 1460. Atribuido a Melón, en RJUP, 1963, p. 166.

[420] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-21126

En el plano horizontal la pared que puede resultar compartida es el suelo de una finca que es, a la vez, el techo de otra. Surgen *'casas superpuestas', 'casas a caballo', 'casas empotradas'* o *'engalabernos'* (calificación que parece más técnica); también se habla de *'fincas remetidas'* en otras. Catastralmente se habla de fincas "macla" o "macladas". Cuando la conexión entre las piezas de la casa se realiza mediante un paso superior sobre el dominio público se adopta la expresión italiana *"cavalcavia"* que se intenta traducir como *"cabalgavía"*, de la que también nos ocuparemos.

I. La admisión de una medianería "horizontal" (junto a la vertical o lateral antes vista) aparece en las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 1943 y 28 de abril de 1972.

II. El debate sobre la naturaleza jurídica es antiguo. No siendo clara su configuración como servidumbre (no existe propiamente predio dominante y sirviente), se plantea si es una forma especial de comunidad o una comunidad funcional o un condominio en el disfrute y utilización de la pared. Sin perjuicio, claro es, de constituir una auténtica servidumbre de medianería sobre pared propia.

III. La Resolución de la DGRN de 6 de noviembre de 1985[421], considera que en dos casas que se encuentran una encima de otra con entradas independientes, estamos ante la *"medianería horizontal … que implica una independencia total de los edificios limítrofes, y a los que no se puede pretender someterlos obligatoriamente a un régimen tan abigarrado en sus relaciones jurídicas, como es el de la propiedad horizontal, cuando solo existen las de una buena vecindad".* En esta primera época, la DG no intentaba imponer la propiedad horizontal.

IV. La Resolución de la DGRN de 20 de julio de 1998 versa sobre una resolución judicial que ordena inscribir determinadas porciones de otras fincas registrales al nivel de primera planta a favor del actor. Se trata de un engalaberno que parece extenderse a nivel de primera planta sobre las dos fincas registrales colindantes. Para la DG *"son importantes los datos que hacen sospechar que las tres casas en cuestión son en realidad partes de un único edificio originario, cuya división debería, en tal caso, haberse realizado con sujeción al régimen de propiedad horizontal"*, pero que estando configuradas como fincas independientes debe partirse de tal independencia. Al lector de la resolución no se le escapará que la DG rechazaría la figura si se pretendiera el acceso inicial al Registro en tal sentido (*"han de impedir su acceso al Registro, si la finca no estuviere inmatriculada o la* (sic) *estuviere en condominio ordinario"*), pero estando ya inscritas las fincas, no aclarar la situación sería perpetuar la inexactitud de los pronunciamientos registrales ya declarada mediante sentencia. Propone, no inscribir la sentencia tal y como se pronunció, pero (a) consignar el limitado alcance de los derechos sobre esas porciones de fincas que tienen sus titulares registrales y (b) practicar una anotación en tanto no se concreten los derechos.

Resumiendo, si en la resolución anterior se descartaba el régimen de propiedad horizontal, en esta se aprecia que a la DG le gustaría imponerlo; no pudiendo hacerlo, descarta inscribir la sentencia y propone una serie de "sucedáneos". Las extralimitaciones de las calificaciones registrales de los documentos judiciales entendemos que deberá ser tratada por otros autores que no sean registradores (normalmente afecta a los Jueces)[422]. No se entiende qué se gana no

[421] Consultable en https://www.boe.es/boe/dias/1985/11/27/pdfs/A37611-37612.pdf

[422] De hecho, especialmente conflictivo ha sido el intento de los registradores de calificar las adjudicaciones en materia hipotecaria. Puede verse el trabajo de la Catedrática y Magistrada:

utilizando la figura de la medianería horizontal que habría permitido el acceso al Registro de la sentencia.

V. La STS de 28 de diciembre de 2001[423] parte de un supuesto de hecho en que *"una parte de la PLANTA000 de la casa propiedad de Dª María Teresa no pertenece a esta demandada, por haber sido segregada y totalmente aislada del inmueble desde hace más de un siglo, siendo incorporada a la casa contigua (de las hoy recurrentes) a través de la cual tiene su única salida a la vía pública"*. El Tribunal admite la existencia de una comunidad e incluso la existencia de cuotas. Pero, pese a ello, rechaza que el titular de la cubierta precise el consentimiento de las recurrentes para cualquier obra. Y dice *"el reproche de las recurrentes … contra la circunstancia de que habiéndose* (sic) *declarado la existencia de una comunidad de bienes y fijado los porcentajes de participación de los condueños, se desestime la petición de demolición de lo construido contra la expresa voluntad de las demandantes y la reposición de las cosas a su estado anterior. Si se aceptase este planteamiento de las recurrentes se estaría posibilitando que la peculiar situación que desde el punto de vista constructivo mantienen los edificios de las partes litigantes a la que, como acertadamente afirma el Tribunal de instancia, no resulta integramente* (sic) *aplicable el régimen de la Ley de Propiedad Horizontal, permitiese a las demandantes bloquear totalmente cualquier proyecto de mejora, sobreelevación o redistribución del edificio nº NUM000 , aún* (sic) *cuando del mismo no se derivase para ellas la menor consecuencia perjudicial. El "empotramiento" de una dependencia de la casa de las actoras en la de la demandada, aunque implique la plena titularidad de aquellas sobre el 45 % de la PLANTA000 del edificio nº NUM000 , solo ha de legitimarles para velar por la seguridad total del inmueble y por la permanencia inalterable de los cimientos, cerramientos y demás elementos estructurales relacionados con el que la Audiencia denomina "local remetido", no autorizándoles en modo alguno a intentar coartar la libre iniciativa de la Sra. María Teresa en cuanto a la obtención de toda la rentabilidad y prestaciones que pueda depararle el resto de la casa nº NUM000, de la que es titular, siempre que no se afecte a las mencionadas condiciones de seguridad e inalterabilidad del local de las Sras. Marina Estefanía , por cuanto las mismas constituyen el ámbito de intereses legítimos de las recurrentes que necesariamente ha de ser respetado".*

Es decir, para el TS incluso admitiendo una suerte de comunidad (comunidad *sui generis*) con cuotas, no estamos en presencia de una propiedad horizontal por el mero empotramiento de una dependencia de la casa en otra y no se puede privar al titular de la cubierta en este caso de realizar obras si respeta la seguridad e inalterabilidad de la otra finca. El TS ni impone ni aplica las normas de la propiedad horizontal, porque no estamos en sede de propiedad horizontal. Por si quedara alguna duda de que el régimen de la propiedad horizontal no es aplicable, dice:

"Ha de recordarse, finalmente, que a la comunidad especial que la situación de medianería origina no puede ser aplicada el sistema de aprobación unánime de los interesados que establecen el artículo 397 del Código Civil para las alteraciones en la cosa común, o el artículo 11 de la Ley de Propiedad Horizontal

---

Castillo Martínez, Carolina del Carmen. El control jurisdiccional de la calificación registral: el juicio verbal contra la calificación del registrador de la propiedad. especial referencia al decreto de adjudicación y su calificación negativa por parte del registrador de la propiedad.

[423] Roj: STS 10431/2001 - ECLI:ES:TS:2001:10431 Id Cendoj: 28079110012001101668

en lo relativo a construcción de nuevas plantas o cualquier otra alteración estructural. Las situaciones de medianería se hallan sujetas en cuanto a tales supuestos al régimen prevenido en los artículos 577 y 579 del Código Civil, … y, de acuerdo con estos preceptos, la libertad de acción de cada uno de los comuneros es considerablemente mayor, llegando hasta el punto de que la falta de consentimiento de los demás no les impide el ejercicio de su facultad de edificar apoyando su obra en la pared medianera, siempre que pericialmente se fijen las condiciones para que la misma no perjudique los derechos de los interesados".

VI. La STS de 14 de abril de 2005[424] se enfrenta a un supuesto en que se pretendía que la bodega de un propietario sita a nivel de planta sótano y con acceso por una calle constituía una propiedad horizontal de hecho con la planta superior a la que se accede desde otra calle, por lo que se pretendía impedir la obra de sobreelevación de esta planta realizada por su propietario. El TS afirma que *"De la prueba pericial y de este reconocimiento judicial, así como de la confesión judicial del actor deducen las sentencias de instancia que este tipo de construcción, frecuente en la localidad de Robledillo de Gata, en donde la configuración del terreno hace posible muchas veces el acceso directo desde la calle a las plantas distintas de un mismo edificio, no se halla sujeto al régimen de propiedad horizontal, por tratarse de edificaciones totalmente diferentes, cuyo único elemento común es el constituir el suelo de una construcción el vuelo de la otra, dando lugar a la figura que el Tribunal Supremo conoce con el nombre de medianeria* (sic) *horizontal, y a la que no se puede pretender someter obligatoriamente al complejo régimen de la propiedad horizontal, cuando sólo pueden invocarse las relaciones propias de buena vecindad".*

Por tanto, el TS mantiene su tesis de la medianería horizontal y descarta la de la propiedad horizontal (siquiera sea de hecho).

VII. La Resolución de la DGRN de 15 de septiembre de 2009[425] es un precedente de la materia, aunque algo especial. En realidad, queda mejor ubicada en el derecho de vuelo que cuando, a juicio de la DG está mal configurado, no puede considerarse derecho real, sino mera mención (con todos los problemas que tal tesis implica). En el supuesto, quien fue dueño de una finca se reservó el derecho a sobreelevar (o eso creía y así se inscribió) y, en ejercicio de ese derecho, edifica en la finca colindante y pretende que la edificación de la colindante forma una unidad que, a nivel de planta primera, se extiende sobre el vuelo del edificio en propiedad horizontal. En base a ese derecho, pretendía declarar su obra sin consentimiento de la Junta de Propietarios de la comunidad del edificio en división horizontal. La DG rechaza que tenga un verdadero derecho real de sobreedificar, que pueda ejercerlo y, en lugar de convertir lo edificado en elemento privativo, excluirlo por sí solo del edificio en propiedad horizontal en el que se integra la vivienda sobre la que ha construido (y unirlo al edificio colindante). Afirma. *"Y aunque, en principio, el régimen de propiedad horizontal sobre todo el conjunto puede ser el más adecuado, por ser el aplicable directamente cuando concurran los presupuestos del mismo o por su aplicación analógica a los complejos inmobiliarios privados … lo cierto es que no pueden descartarse otras soluciones distinta a la referida por la Registradora en la calificación impugnada, como puede ser la de la medianería horizontal,*

[424] Roj: STS 2284/2005 - ECLI:ES:TS:2005:2284 Id Cendoj: 28079110012005100241

[425] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-16003

según ha admitido el Tribunal Supremo …, o la de comunidad sui generis sobre cada una de las casas colindantes. …", si bien admite soluciones distintas a la propiedad horizontal, sí acaba exigiendo el consentimiento de la Junta de Propietarios del edificio sobre el que se ha sobreedificado (cuestión distinta).

VIII. La Resolución de 18 de abril de 2016[426] trata una inmatriculación por expediente de dominio (sujeto a la legislación anterior a la Ley 13/2015) de un edificio cuya planta primera se sitúa sobre otro edificio ya inmatriculado y dividido en propiedad horizontal. La DG aquí sorprende a propios y extraños.

En primer lugar, reconoce que son tres las posibles configuraciones: (i) propiedad horizontal, (ii) medianería horizontal y (iii) comunidad *sui generis*. Y en este sentido reconoce que los particulares pueden elegir el instrumento que deseen. En realidad, es copia de la resolución anterior de 2009.

"En base a esta configuración del inmueble que se pretende inmatricular, debe admitirse que es un hecho -a veces motivado por razones históricas de configuración urbanística de determinadas ciudades, o por las simples condiciones del terreno- la existencia del fenómeno constructivo relativo a la superposición de inmuebles, de modo que la edificación de uno de ellos se realiza, en parte, sobre el vuelo de otro, dando lugar a situaciones de inmisión de algunas habitaciones u otros elementos del inmueble en distinto edificio (pudiendo éste hallarse configurado en régimen de propiedad horizontal, como ocurre en el presente caso). Estas situaciones, que según los casos reciben denominaciones como las de «casas superpuestas», «casas a caballo», «casas empotradas», o la más técnica de «engalabernos», pueden configurarse jurídicamente por distintas vías, atendiendo a las diferentes circunstancias del caso concreto. Y aunque, en principio, el régimen de propiedad horizontal sobre todo el conjunto puede ser el más adecuado, por ser el aplicable directamente cuando concurran los presupuestos del mismo o por su aplicación analógica a los complejos inmobiliarios privados (cfr. artículo 24 de la Ley sobre propiedad horizontal), lo cierto es que no pueden descartarse otras soluciones distintas, como puede ser la de la medianería horizontal, según ha admitido el Tribunal Supremo (cfr. Sentencias de 24 de mayo de 1943, 28 de abril de 1972, 28 de diciembre de 2001 y 14 de abril de 2005), o la de comunidad sui generis sobre cada una de las casas colindantes (a la que se refieren la citada Sentencia de 28 de diciembre de 2001 y la Resoluciones de esta Dirección General de 20 de julio de 1998 y 15 de septiembre de 2009). La multiplicidad de situaciones fácticas posible en esta materia determina la no imposición de construcciones jurídicas específicas, sino, al contrario, de reconocimiento a los particulares de la facultad de elección del instrumento jurídico que, entre los varios que proporciona el ordenamiento, resulte más adecuado al caso concreto en función de sus características peculiares y de los fines o intereses perseguidos".

Pero acto seguido, dice *"Ahora bien, esta libertad de configuración debe moverse dentro del respeto a las exigencias estructurales del sistema"*, lo cual le sirve de base para no acatar la sentencia y plantear como única solución ni más ni menos que una agrupación de la finca existente y la finca a inmatricular y la modificación del título constitutivo de la propiedad horizontal o la modificación de la finca inscrita de manera que incorpore en su descripción la existencia de esa inmisión de la finca a inmatricular en la planta afectada. Mientras tanto, solo cabe una anotación preventiva.

[426] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-5306

La DG no acepta inscribir la resolución judicial, no acepta la medianería horizontal y propone una solución carísima y compleja (agrupar para luego modificar la división horizontal). ¿No se extralimita en sus funciones al desautorizar al Juez atendido que los afectados fueron notificados en el expediente?

IX. Las Resoluciones de la DGRN de 20 de junio y de 22 de septiembre de 2017[427] trata más bien de la inmatriculación de las casas cueva que tratamos después. Nos interesa que indica las distintas opciones y recuerda que *"será necesario, en respeto del principio de especialidad, la delimitación del volumen al que se contrae el objeto de derecho, lo que podrá hacerse añadiendo a las coordenadas georreferenciadas de los vértices las cotas que determinen la situación exacta en el plano vertical. Cuestión distinta es que en todo caso se precisa que el dominio no resulte contradicho con otro que previamente haya accedido al Registro, como podría suceder si estuviera ya inmatriculada la superficie de suelo existente sobre la cueva sin limitación en cuanto al subsuelo, pues el artículo 205 de la Ley Hipotecaria sólo permite la inmatriculación siempre que no estuvieren inscritos los mismos derechos a favor de otra persona".* Enumera como opciones: segregación de volumen subterráneo, régimen de propiedad horizontal, complejo inmobiliario privado, medianería horizontal *"o incluso, como en el caso de los engalabernos, la de comunidad sui generis sobre cada una de las casas colindantes (a la que se refieren la citada Sentencia de 28 de diciembre de 2001 y la Resoluciones de esta Dirección General de 20 de julio de 1998 y 15 de septiembre de 2009)",*

X. La Resolución de la DGRN de 10 de octubre de 2017[428] trata sobre *"la necesidad de clarificar el régimen jurídico que parece establecerse en la escritura de división horizontal en relación a la circunstancia de extenderse el vuelo de una de las fincas que se pretende inmatricular sobre el de una colindante".* Se trataba de inmatricular dos elementos de una división horizontal, pero uno de ellos extiende su vuelo sobre otra finca colindante. Cita y copia la DG la Resolución de 18 de abril de 2016. La DG parte de la extensión absoluta del vuelo y, por ello, exige el consentimiento de todos los titulares de la finca colindante. El supuesto fáctico es un poco complejo porque en realidad, se constituyó un régimen de propiedad horizontal y se aportaron los elementos resultantes a la sociedad de gananciales. Pero en trámite de recurso el recurrente *"renuncia al título de división horizontal ya otorgado"*. La materia del recurso se reduce entonces al defecto *"f) Que no se determina correctamente el régimen jurídico de la vivienda A con las colindantes sobre las que se extiende el vuelo de aquélla, ya que se realiza a través de una cuota especial que se asigna a todas, sin que tales fincas colindantes se integren en la división horizontal, y debiendo especificarse en su caso la identificación registral de casas colindantes para hacer constar la situación de medianería horizontal y sus pactos".* Admitiendo la libertad de configuración, en línea con lo ya visto, restringe las opciones a la división en propiedad horizontal cuando dice *"la articulación jurídica elegida no puede desconocer las características físicas de la situación contemplada de modo que no cabe considerar como unidades jurídicas absolutamente independientes, lo que no son sino partes inseparables de un todo, único respecto del cual pueda predicarse la individualidad fáctica".* Esta afirmación es coherente con la solución de la DG de entender que todas las fincas afectadas debían constituir una

[427] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-11849

[428] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12455

única propiedad horizontal, pese a reconocer que no es la única solución posible.

Lo que no entendemos es que desde esta Resolución la doctrina exija siempre y en todo caso la inmatriculación de todas las fincas afectadas, afirmación que puede tener sentido en los casos en que la solución sea una propiedad horizontal o se fijen cuotas en la comunidad *sui generís*, pero que parece demasiado restrictiva cuando solo hay una medianería horizontal pues haría la inmatriculación imposible por la simple oposición a ella del colindante (en efecto, le bastaría no querer inmatricular su propia finca, para impedir la constancia de la obra existente; nos parece una atribución de un derecho excesivo que implica que el derecho a inmatricular de un sujeto quede condicionado al de otro; la solución es una inmatriculación "cúbica" y no perimetral con todos los problemas que podrá suscitar desde la óptica de derechos sobre el vuelo y el subsuelo).

XI. La Resolución de la DGRN de 5 de noviembre de 2019[429] decide resolver una cuestión *"aunque no se ha planteado en el expediente"*[430] un problema adicional. ¿Quid iuris con la representación gráfica de los engalabernos? La doctrina de la DG se sintetiza así:

   i. Sí es posible que una finca registral tenga varias representaciones gráficas catastrales (Rs Conjunta 2015, aptdo, octavo, pfo. 3º).

   ii. No es posible que una sola representación gráfica corresponda a varias fincas registrales (porque se encubriría una agrupación).

      - Excepción que detecta la resolución: *"en el caso de este expediente debe considerarse la configuración física de las fincas como engalaberno, circunstancia que ya figuraba en los libros del Registro, y perteneciendo ambas fincas al mismo titular, por lo que se excluye dicha posibilidad de modificación hipotecaria encubierta"*. Es decir, para la DG en los engalabernos la representación gráfica no coincidirá con ninguna finca. Pero la DG quizá olvida que el único plano o nivel que atiende el art. 202 LH es el nivel de rasante … Pero, como veremos, en otras resoluciones plantea que se aporte una representación gráfica alternativa del espacio subterráneo. ¿Es consciente la DG del caos que puede generarse si se publican georreferencias en distintos niveles con las herramientas actuales? Y no es que lo digamos nosotros, sino que lo señala expresamente un registrador, Óscar Eimil[431]: *"No es posible técnicamente ni inscribir las bases gráficas ni hacer la coordinación en este caso, aun tratándose como dice el Centro Directivo de un engalaberno. En definitiva, que resulta difícil inscribir la base gráfica y coordinar si técnica y lógicamente no es posible".* Creemos que el registrador convendrá con nosotros en que la DG plantea una solución (georreferenciación por cotas) que hoy por hoy no es posible con las herramientas actuales (lo sería con el BIM; con los GML actuales lo más que se puede es indicar la diferente altura de cada planta).

[429] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-17060

[430] Tenemos serias dudas de que esta técnica sea administrativamente correcta.

[431] Eimil Trasancos, Ó. (2019, 14 de diciembre). Comentario crítico del Registrador a la RDGRN de 5 de noviembre de 2019. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/resoluciones/concretas-resoluciones/comentario-critico-del-registrador-a-la-rdgrn-de-5-de-noviembre-de-2019/

XII. La Resolución de la DGSJFP de 26 de marzo de 2024[432] tras recoger la doctrina clásica[433], reconoce que en el supuesto del expediente se trata de un engalaberno; engalaberno que ya constaba inscrito en el Registro; por ello, con motivo de la ampliación de la obra declarada al ser una *"circunstancia que ya figuraba en los Libros del Registro, excluyendo de este modo la posibilidad de que con la inscripción de la representación gráfica propuesta se produzca una invasión de la finca cuya edificación se encuentra apoyada sobre el vuelo de la finca inferior (véase Resolución de 5 de noviembre de 2019)"*, debe revocarse la calificación registral que exigía el consentimiento del titular de la otra finca situada en plano o nivel distinto.

XIII. Quizá se podría concluir que si el engalaberno ya accedió en su día al Registro, el propietario puede ampliar la declaración de obra realizada sin consentimiento del otro propietario siempre que la obra se desarrolle en el plano o nivel de su propiedad.

Casa o bodega cueva

La problemática del engalaberno es en gran medida compartida o similar en los casos concretos de la casa o bodega cueva. En estos casos, la edificación se realiza en el subsuelo. Sin embargo, el suelo (que en sentido vertical está encima de la casa o bodega cueva) es otra finca de otro propietario. De constar inmatriculada, surge un conflicto.

I. La Resolución de 18 de abril de 2023[434] trata sobre la declaración de obra nueva de una bodega cueva que se ubica en el subsuelo de dos fincas registrales. La existencia de la cueva se deducía del Registro por un expediente previo, pero resulta que las dos fincas colindantes proceden de segregación. Los derechos de sus titulares son los del art. 12 LS. Cita numerosos antecedentes[435]. La DG admite que en la declaración de la cueva estarían ejerciendo

[432] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-7667

[433] *"es un hecho –a veces motivado por razones históricas de configuración urbanística de determinadas ciudades, o por las simples condiciones del terreno– la existencia del fenómeno constructivo relativo a la superposición de inmuebles, de modo que la edificación de uno de ellos se realiza, en parte, sobre el vuelo de otro, dando lugar a situaciones de inmisión de algunas habitaciones u otros elementos del inmueble en distinto edificio. Estas situaciones, que según los casos reciben denominaciones como las de «casas superpuestas», «casas a caballo», «casas empotradas», o la más técnica de «engalabernos», pueden configurarse jurídicamente por distintas vías, atendiendo a las diferentes circunstancias del caso concreto. Y aunque, en principio, el régimen de propiedad horizontal sobre todo el conjunto puede ser el más adecuado, por ser el aplicable directamente cuando concurran los presupuestos del mismo o por su aplicación analógica a los complejos inmobiliarios privados (cfr. artículo 24 de la Ley sobre propiedad horizontal), lo cierto es que no pueden descartarse otras soluciones distintas, como puede ser la de la medianería horizontal, según ha admitido el Tribunal Supremo (cfr. Sentencias de 24 de mayo de 1943, 28 de abril de 1972, 28 de diciembre de 2001 y 14 de abril de 2005), o la de comunidad sui generis sobre cada una de las casas colindantes (a la que se refieren la citada Sentencia de 28 de diciembre de 2001 y la Resoluciones de esta Dirección General de 20 de julio de 1998 y 15 de septiembre de 2009)".*

[434] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-10957

[435] *5. Por tanto, partiendo de que la existencia física de la cueva sobre el subsuelo de dos fincas no consta registralmente, sobre este supuesto de hecho ya se pronunció la Resolución de este Centro Directivo de 22 de septiembre de 2017, en el cual la cueva se ubicaba en el subsuelo de dos fincas registrales, suspendiendo la registradora la inmatriculación por considerar que no era*

sus derechos. Pero consideran que la cueva se extiende sobre su finca, sobre la otra finca y sobre parte del dominio público. Considera que estamos ante una excepción al principio de accesión (Resolución 5 de abril de 2022); admite que *"entre esas excepciones, sin necesidad de articularlas por vía de un derecho de subedificación o de superficie, está la delimitación del suelo y el vuelo como objetos diversos en el tráfico jurídico, posibilidad amparada en el principio general de libertad de creación de derechos reales –siempre que se respeten las exigencias esenciales o estructurales de nuestro sistema registral– existente en nuestro Derecho"*; pero afirma que es necesario articular las relaciones entre suelo y subsuelo, exigiendo el consentimiento de los titulares de ambas fincas, pues *"En el presente caso, por tanto, no es suficiente la delimitación unilateral por el titular de una de las fincas de las coordenadas de georreferenciación, dado que la cueva/bodega discurre sin delimitación entre las dos fincas registrales".*

En esta Resolución, al menos la DG admite que nada obsta a configurar un régimen distinto para el suelo y el subsuelo, incluso admite las fincas no meramente perimetrales, sino como volúmenes edificables o subedificables correctamente definidos. Se puede optar (además de por un derecho de superficie o de vuelo o de subedificación) por una segregación o, simplemente, por una delimitación del distinto régimen aplicable a cada volumen. Pero, en el presente caso, esa delimitación que no se habría producido cuando se hizo la segregación inicial, exige el consentimiento de los propietarios de las fincas afectadas. Y añade (¡cómo no!) que las coordenadas de georreferenciación no pueden ser delimitadas unilateralmente porque la casa cueva discurre por ambas fincas.

Juicio crítico. Creemos que esta Resolución podría ser muy discutible. Intentemos centrar el caso:

- La finca 23.675 es la matriz. En la misma no consta la cueva.
- De ella se segrega la 36.603.
- Posteriormente, los dueños de la 23.675 solicitan un exceso de cabida por la vía del 201.1 LH que se practica y en el expediente consta que los dueños de la 36.603 solo indican que existe una bodega en el subsuelo que discurre sobre ambas fincas y por ello requieren el cierre del acceso desde la otra finca a su parte de la bodega.
- Ahora, los propietarios de la finca 36.603 dicen que se dividió la bodega y que se inscriba a su nombre la superficie que les corresponde, excluyendo la porción que está bajo la otra finca, así como unos metros que

---

completa la descripción de la finca, al no reflejar que parte de la edificación discurría por debajo de la finca colindante, y porque siendo una finca que ha de ser inmatriculada, es obligatoria la georreferenciación de la misma, pero ésta no se puede practicar, pues parte de la finca comparte suelo con la finca colindante. La Dirección General reiteró la Resolución de 20 de junio de 2017 que admitió la posibilidad de inmatricular una edificación que se describe como cueva. Como ya afirmaron las Resoluciones de 24, 26 y 27 de febrero de 2007, no existen obstáculos estructurales en nuestro ordenamiento jurídico para la configuración de un régimen distinto al suelo y el subsuelo. Incluso nuestro sistema permite configurar las fincas no solamente en su concepto clásico de fincas perimetrales terrestres sino como volúmenes edificables –o subedificables–, siempre que conforme a las reglas generales estén suficientemente definidos. Las Resoluciones citadas admiten segregar un volumen edificable en el subsuelo, desconectándolo totalmente de la superficie terrestre, si bien no siempre y necesariamente debe acudirse en tales casos a una segregación de los terrenos subyacentes, sino que puede bastar una mera delimitación del distinto régimen jurídico aplicable a cada volumen.
En el presente caso, tal delimitación del distinto régimen jurídico no se ha producido.

invaden a nivel del subsuelo el dominio público y respecto de los cuales reconocen estar en precario.

- Pues bien, si entendemos bien el supuesto, lo único que están solicitando es que se inscriba una planta en subsuelo que ocupa exactamente su finca (excluyen los metros de dominio público y los de la otra finca). Es decir, aquí no habría invasión de finca alguna. El único error es que no aportan las georreferencias correctas. A mi modesto entender, si hubieran aportado georreferencias coincidentes con el suelo de su finca, no vemos motivo para que precisen el consentimiento de colindante alguno, pues no es necesario configurar un sistema distinto al de la propia accesión del art. 350 CC y del art. 12 LS (*"2. Las facultades del propietario alcanzan al vuelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público"*). No vemos que aquí se pretenda un régimen distinto del suelo y del subsuelo ni que para georreferenciar su subsuelo precisen el consentimiento de nadie. Insistimos, si la bodega en subsuelo no se extiende bajo la finca colindante, aquí la cuestión debería haber sido solo que la georreferenciación coincidiera con el suelo de la finca 36.603 y, si se quiere, notificar a los colindantes de la 23.675 para que se opongan (porque ya se habría excluido su propio subsuelo y el de dominio público).

II. La Resolución de la DGSJFP de 6 de julio de 2023[436] versa sobre la inmatriculación vía el art. 205 LH de una finca que tiene una superficie de 15 metros (según Catastro), pero que en el subsuelo tiene 35 m2. Como no se acredita esa superficie en subsuelo, la DG rechaza la inmatriculación (hay otros defectos señalados por la registradora que decaen solos). Con el recurso sí se presenta un informe técnico que acredita la existencia de tal subsuelo. Por su presentación extemporánea no es tenido en cuenta en la resolución, pero es interesante el comentario de José Félix Merino Escartín[437]:

"La DG da a entender que, si este informe técnico se hubiese presentado a la registradora al tiempo de realizar la calificación, este defecto no existiría, pues la inconsistencia del Catastro, de la que no es culpable el ciudadano, no le puede perjudicar por lo que excepcionalmente admite informes técnicos complementarios en estos casos, como ya lo permitieron las Resoluciones de 22 de septiembre de 2017, 29 de septiembre de 2017, 18 de diciembre de 2020 y 4 de noviembre de 2021, con este texto: «en los supuestos en los que exista una inconsistencia de la base gráfica catastral que impida la obtención de la completa representación gráfica georreferenciada catastral, no puede impedirse la inmatriculación de la finca por una cuestión técnica que resulta ajena al propio interesado y a la institución registral, por lo que, con carácter excepcional, podrá admitirse que el interesado aporte la representación gráfica alternativa (…)» …".

[436] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-17219

[437] Merino Escartín, F. (2023, 1 de julio). Inmatriculación de una casa-cueva. Notarios y Registradores. Recuperado el 12 de julio de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/resoluciones/por-meses/julio-2023-direccion-general-seguridad-juridica-y-fe-publica/#340-inmatriculacion-de-una-casa-cueva

Resumiendo, aquí la dificultad para inmatricular deriva de la falta de acreditación de la construcción en subsuelo. Aportada la acreditación, el defecto debería desaparecer. La cuestión se relaciona con la necesidad de coincidencia de la descripción que se pretende con la de la CCDG en los casos del 205 LH materia que estudiamos en los trabajos complementarios.

Es importante que esta resolución no nos confunda en materia de georreferenciación. La inmatriculación es un supuesto de georreferenciación obligatoria. La DG dice *"De todo lo expuesto resulta con claridad que la certificación catastral, al no incluir la representación gráfica ni las coordenadas de la parte de 35 metros cuadrados correspondiente a «vivienda», o «casa-cueva», o «construcción enterrada» (según las distintas denominaciones empleadas en cada caso), no permite la inmatriculación la finca cuya descripción incluye dicha parte, por no cumplirse los requisitos del artículo 205 de la Ley Hipotecaria".* Exigir la georreferenciación de la finca es necesario conforme al art. 205 LH y si no está en el Catastro, por inconsistencia del mismo, cabría haber aportado el certificado técnico en tiempo oportuno para solucionarlo. No entramos ahora en que al Catastro esta solución de que una finca que nace (por inmatriculación) no quede antes bien reflejada en sede catastral le parece (en palabras de alguno de los gerentes territoriales) una infracción clara del art. 205 LH.

El problema de la resolución es que da un paso más porque la georreferenciación exigida siempre se ha entendido como georreferenciación de la finca perimetral. Al ser distinta la superficie perimetral del suelo de la del subsuelo se plantea el problema no resuelto legalmente de la exigencia de georreferenciación del subsuelo. Y georreferenciar en el vuelo y no sobre el suelo no es tan sencillo como algunos se creen.

7.2.1.1. LA POSICIÓN DE FRANCISCO MARIÑO

Con relación a toda esta problemática, Mariño[438] (cuyo trabajo en esta materia -como en todas- es excelente, pero respecto del que nos permitiremos discrepar en algún punto) dice:

"Trasladando esta doctrina al ámbito de la declaración de obra nueva, cabe sostener:

- Que la declaración de obra de una casa a caballo de otra exige, como presupuesto previo, que la edificación sobre la que la que se declara se levanta se halle inmatriculada. Es una exigencia derivada de la propia naturaleza de la obra nueva, en cuanto, en tal caso, la edificación sobre la que la otra se declara es su suelo.

- Que la situación jurídica derivada del engalaberno debe ser precisada para poder tener acceso al registro de la propiedad, determinación que, en todo caso, debe hacerse con el consentimiento de ambos propietarios. No bastaría, como sí se ha admitido en el caso de la medianería vertical, con la referencia por el declarante de que existe una situación de medianería horizontal entre las dos edificaciones, quizás porque no exista una presunción legal en tal sentido.

[438] Mariño Pardo, F. (2014, 18 de diciembre). La declaración de obra nueva. Doctrina de la DGRN [Entrada blog]. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de http://www.iurisprudente.com/2014/12/la-declaracion-de-obra-nueva-doctrina.html

Esta última consideración, aunque no la primera, parecería también aplicable al caso de que lo que se pretendiese fuese declarar una edificación sobre la que otra se levanta".

7.2.1.2. ¿NO CABE OTRA SOLUCIÓN DADO QUE DESDE LA RESOLUCIÓN DE 5 DE ABRIL DE 2002 SE ADMITE LA INSCRIPCIÓN POR PLANOS DIFERENCIADOS?

La situación de fincas "remetidas" en otras es más frecuente de lo que parece.

Los meros voladizos sobre vías públicas tienen a nuestro juicio una solución más sencilla.

Cuando se trata de fincas que se ven afectadas las soluciones son distintas.

a) La medianería vertical o lateral. La expresión "entre medianeras" no comporta una verdadera servidumbre de medianería. Normalmente, nada se dirá. De existir la servidumbre de medianería constituida, se estará a sus términos.
b) Las situaciones de medianería horizontal admiten distintas soluciones según el Tribunal Supremo. Las soluciones posibles son:
   I. Comunidad sui generis (la existencia incluso de cuota no la convierte en propiedad horizontal)
   II. Propiedad horizontal
   III. Medianería horizontal.
   IV. A ellas cabe añadir la segregación por planos, la propiedad volumétrica o cúbica, etc.
c) El TS parece inclinarse por la medianería horizontal considerando farragoso el régimen de la propiedad horizontal para estos casos.
d) La DG, por el contrario, abandonando la fase inicial donde reconocía que no era lógico someter estas situaciones al régimen de la propiedad horizontal, después ha intentado reconducir los supuestos a propiedades horizontales con notable coste (p.e. la propuesta de agrupar las fincas es un coste fiscal absolutamente desproporcionado). Incluso ha rechazado inscribir sentencias judiciales con más que probable extralimitación en la función calificadora.
e) En las resoluciones de esta fase, la DG estaba apegada a la concepción perimetral de las fincas y de ahí que todo el vuelo y el subsuelo se lo atribuyese a la finca inmatriculada.
f) Posteriormente, la DG se ve obligada a admitir, como en el caso de la Resolución DGRN de 5 de abril de 2002[439], incluso una mera delimitación cúbica de las fincas[440].

[439] Consultable en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2002-10435

[440] *"Lo cierto es que el principio de accesión del dominio (artículo 353 del Código Civil) tiene excepciones, que pueden tener su origen en la voluntad del propietario (caso de la constitución de un derecho real de superficie, de un derecho real de vuelo o de subedificación) o en la propia Ley (limitaciones derivadas de la Ley de Minas, de Navegación Aérea, de Aguas, del Patrimonio Histórico).*
No cabe interpretar los preceptos del Código Civil relativos a la propiedad y a la accesión, según el viejo aforismo romano "usque ad sidera usque ad inferos". Esta concepción liberal del dominio se ha visto extensamente modulada por la legislación especial y no se corresponde a la actual configuración del derecho de propiedad en nuestra Constitución.

El dominio no se configura como un derecho ilimitado y unitario, en el que sólo por vía de ley cabe restricciones a su contenido sino que por el contrario la función social de la propiedad delimita intrínsecamente su extensión (cfr. artículo 33 de la Constitución). El aforismo "usque ad sidera usque ad inferos" referido a los derechos del propietario, cede frente al superior principio de la función social de la propiedad, de manera que además de las leyes especiales limitativas deben tenerse en cuenta aquéllas otras cuyo objeto es la delimitación de las facultades del propietario, como ocurre en materia urbanística (cfr. artículo 2 de la Ley del Suelo).

Las normas urbanísticas pueden permitir así un uso diverso para el subsuelo distinto del correspondiente al suelo. Para ello será premisa indispensable, que tal posibilidad no sea contradictoria con el planeamiento, y que si los terrenos inicialmente eran dotacionales públicos se cumplan los requisitos legales en orden a la desafectación como bien demanial del subsuelo para su configuración como bien patrimonial. Por supuesto será precisa además la correspondiente licencia urbanística, que no es sino el acto administrativo mediante el cual adquiere efectividad la posibilidad de ocupación, aprovechamiento o uso de un suelo determinado, previa concreción de lo establecido al respecto por las leyes, planes de ordenación y demás normativa urbanística (cfr. artículo 1 de la Ley 3/1987, de 8 de abril, que regula la disciplina urbanística en el Principado de Asturias).

Registralmente deberá abrirse folio autónomo a la unidad subterránea constituida por el volumen de subsuelo desafectado como bien demanial. No puede alegarse en contra de la admisión de la figura que nos ocupa la Resolución de este Centro Directivo de 26 de junio de 1987 referido a un supuesto bien distinto. En aquel caso se pretendía segregar de un edificio de dos plantas, no constituido en Propiedad Horizontal, un local de planta baja con la correspondiente porción de solar, para su agrupación a otro local perteneciente a un edificio colindante; es decir, el local que se pretendía segregar no constituía por sí solo una construcción autónoma, ni era parte del edificio colindante al que se quería agrupar, sino que se hallaba integrado en el edificio matriz formando con él un todo inescindible físicamente. En definitiva, se violentaban las exigencias estructurales del sistema registral y los límites derivados de la transcendencia erga omnes del status jurídico de los bienes. No sucede así en este caso, ya que un determinado volumen edificable del subsuelo puede ser objeto autónomo de relaciones jurídicas, sin que exista edificación alguna a la cual esté inescindiblemente unido.

Por el contrario, la Resolución de 13 de mayo de 1987, tras señalar que los marcos registrales no deben coartar las soluciones exigidas por las necesidades de las relaciones económicas, siempre que se respeten las normas fundamentales que estructuran el régimen inmobiliario, admitió la apertura de folio autónomo a una unidad subterránea destinada a local de aparcamiento, formado por la agrupación de diversas porciones de subsuelo segregadas de otras fincas, por ser objeto unitario de derechos.

Pero esta apertura de folio autónomo no implica desconexión total con la finca de procedencia, ya que en el folio abierto a ésta se hará constar la configuración independiente del subsuelo desafectado, en forma hasta cierto punto análoga a la inscripción del dominio útil.

La jurisprudencia ha admitido la posibilidad de un uso privativo del subsuelo, sin que por ello se perjudique el carácter demanial del suelo (cfr. Sentencias de 1 de diciembre de 1987 y 23 de diciembre de 1991, aunque referidas a un supuesto de concesión administrativa, negaron la condición de sobrante en una expropiación de terrenos al subsuelo existente bajo aquéllos y reconocen que el aprovechamiento del subsuelo de una plaza pública por parte de la Corporación Municipal es una facultad que asiste a ésta como titular del dominio público sobre la misma, por lo que en tanto la superficie ocupada por los inmuebles expropiados siga cumpliendo la misma finalidad que determinó su adquisición coactiva y subsista su afectación, no puede haber derecho alguno de reversión).

En efecto, ya sea por vía de concesión administrativa, ya sea por vía de desafectación de la unidad subterránea destinada a aparcamiento, no se aprecia ninguna limitación al destino demanial público del suelo, ningún perjuicio o merma al servicio o uso público al que éste estuviera destinado.

En definitiva, concurre para la admisión de la figura la existencia de una causa justificativa suficiente (la explotación adecuada de los subterráneos existentes en zonas públicas) y no se distorsionan los principios registrales. No se trata en el presente caso de segregar un volumen edificable en el subsuelo, desconectándolo totalmente de la superficie terrestre. Por el contrario, precisamente porque sigue existiendo vinculación con la superficie, deben quedar claramente reguladas las relaciones derivadas de la coexistencia entre un suelo y vuelo público, con un volumen edificable en el subsuelo de carácter patrimonial. En nuestro caso, esta regulación se

realiza a través de la constitución de un complejo inmobiliario; registralmente en el folio abierto al suelo público constará la configuración como bien patrimonial de parte del subsuelo, en el folio abierto a éste constará cuál es la finca matriz de procedencia y en ambos las reglas del complejo inmobiliario articulado.

3. En segundo lugar, el Registrador en su nota, entiende que no es posible inscribir el complejo inmobiliario pretendido, constituido por una agrupación de comunidad de propietarios, al amparo del artículo 24.2 b) de la Ley de Propiedad Horizontal porque dicho artículo solo es aplicable a los complejos inmobiliarios privados, siendo así que aquí hay un elemento de carácter público que lo impide.

Es cierto que … Pero no existe ningún precepto que excluya su aplicación, siquiera sea por via analógica, a aquéllos supuestos en los que alguno de sus elementos privativos, esto es, susceptibles de aprovechamiento independiente, esté sometido a un régimen demanial público.

En nuestro Derecho inmobiliario registral rige un principio de "numerus apertus" en la configuración de los derechos reales (cfr. artículo 2 Ley Hipotecaria y 7 de su Reglamento), de manera que siempre que se respeten las exigencias impuestas a favor de terceros por el sistema registral existe pleno respeto al principio de autonomía de la voluntad y a la libertad en la creación de nuevas figuras jurídico-reales (cfr. Resolución de 20 de septiembre de 1966 relativa al derecho de tanteo convencional o la de 13 de mayo de 1987, que interpreta la configuración autónoma del subterráneo como un derecho análogo al dominio útil). Frente a las múltiples situaciones fácticas posibles no pueden imponerse soluciones jurídicas específicas, sino que debe reconocerse a los particulares la facultad de elegir el instrumento jurídico que mejor se adecue a sus intereses, siempre que esté conforme con el Ordenamiento (Resolución de 23 de octubre de 1998).

De ahí debemos concluir, que no se resienten en absoluto las exigencias estructurales del sistema registral, por admitir que puedan extenderse las soluciones normativas de la legislación de propiedad horizontal a los complejos inmobiliarios no estrictamente privados, esto es, en los que existe algún elemento independiente sometido a un régimen demanial público.

Este centro directivo tampoco ha sido ajeno a esta posibilidad en ocasiones anteriores, como la que le llevó a admitir que un edificio de titularidad estatal pueda resultar en parte demanial y en parte patrimonial, sin necesidad de división horizontal del mismo mientras el Estado siga siendo único titular (Resolución de 16 de diciembre de 1994), lo que supone no sólo la posibilidad de división horizontal de un edificio con elementos diversos (unos demaniales y otros patrimoniales), sino incluso la obligatoriedad de tal división horizontal cuando alguno de los elementos patrimoniales pase a ser propiedad de un tercero.

4. En tercer lugar, se considera también defecto, que no existe un verdadero complejo inmobiliario, por no reunir los requisitos establecidos para ser considerado como tal, pues no hay pluralidad de fincas materiales, edificaciones o parcelas ni un verdadero punto de conexión entre las fincas y titulares, constituidos por elementos comunes "propter rem".

Ya se ha hecho referencia a la posibilidad de abrir folio independiente a la unidad subterránea segregada, una vez desafectada como bien demanial y configurada como bien patrimonial. Y que tal segregación no significa una total desvinculación de la finca matriz, ya que en el folio abierto a ésta debe hacerse constar la desafectación del subsuelo, como modificación de la extensión normal del dominio de la finca matriz. Por lo que aunque no haya pluralidad de fincas materiales o físicas, en cuanto suelo y subsuelo forman parte de la misma finca física, sí existe pluralidad de fincas inmateriales o registrales, desde el momento mismo que se abre folio propio al subsuelo patrimonial.

El punto de conexión entre fincas y titulares sí que se da y precisamente su regulación es lo que determina el otorgamiento del complejo inmobiliario cuya inscripción se pretende. El propio Registrador en su nota reconoce que, según el artículo 4 de los Estatutos, son elemento común los forjados del aparcamiento; y aunque sólo fuera eso, su mantenimiento y utilización conjunta justificaría la articulación del complejo que se pretende.

Pero es que además el punto de conexión se da en el hecho de que la segregación de la unidad subterránea no es una segregación total, no hay desconexión total con la finca matriz, como ya puso de manifiesto la citada Resolución de 13 de mayo de 1987: el nuevo folio, a la vez que recoge el historial de los derechos que recaen sobre la total unidad subterránea, sirve para completar el historial de la finca de procedencia, en cuanto desafectación de parte de la misma.

5. En cuarto lugar, el Registrador considera que en los complejos inmobiliarios, propiedad horizontal u otra figura análoga, todas estas figuras están integradas por fincas, en las que no se da una disociación total entre el suelo y el vuelo o el subsuelo, ya sean parcelas o edificios, porque

g) Para solucionar problemas de distinto tratamiento del subsuelo y el suelo se admite la creación de folio independiente del subsuelo sin que implique absoluta desconexión.
h) El problema suele ser que las fincas no están configuradas cúbicamente, de manera que en los casos de engalabernos se colisiona con la presunción o salvaguarda del asiento que atribuye a una finca perimetral registral ya inmatriculada todo el vuelo o subsuelo.
i) La única solución en estos casos y con estas restricciones consiste en obtener el consentimiento del titular de la finca afectada. Sin duda es la solución cómoda y segura.
j) En nuestra opinión convendría distinguir:
    I. Si las otras fincas afectadas no están inmatriculadas, no acabamos de entender que el derecho a inmatricular la propia finca se vea cercenado porque no lo esté la colindante. Entendemos que en este

---

en éstos el suelo es elemento común por naturaleza que pertenece en proindiviso a los propietarios, en tanto que en el presente caso respecto del aparcamiento subterráneo surge el obstáculo derivado del Registro de pretender constituirla en finca independiente disociada del suelo de la finca registral, para ser un objeto jurídico susceptible de dominio consistente en un volumen absolutamente diferenciado de la finca superior que le sirve de soporte, lo que contraviene las normas imperativas reguladoras del derecho de propiedad en cuanto a su extensión y accesión, cuyo contenido esencial es objeto de reserva de Ley.
Ya se ha razonado que el subsuelo, al que se pretende dotar de folio propio, por ser objeto autónomo de relaciones jurídicas y de régimen jurídico diverso del suelo, no va a quedar desconectado totalmente de la superficie terrestre, sino que por el contrario, su relación va a articularse a través de la técnica del doble folio propio de los complejos inmobiliarios, existiendo algún elemento común, siquiera sea mínimo -como es el forjado-, que ampara su utilización. Además ambos folios registrales van a seguir relacionados entre sí.
Pero es que aunque no existieran elementos comunes, la nueva regulación de los complejos inmobiliarios, llevada a cabo por la Ley 8/1999, de 6 de abril, considera aplicable el régimen de la propiedad horizontal propio de los complejos inmobiliarios, cuando los titulares de los elementos independientes participen, con carácter inherente a este derecho, en una comunidad indivisible sobre otros elementos inmobiliarios, viales, instalaciones o servicios (cfr. artículo 24). Esto es, no es imprescindible para que haya complejo inmobiliario la existencia de elementos comunes en el conjunto, sino que basta la existencia de servicios generales, como son los regulados en los estatutos del complejo inmobiliario objeto del presente expediente, donde se regula una cuota de participación de cada elemento para el adecuado sostenimiento de los servicios, cargas y tributos no imputables individualmente a cada una de las fincas.
6. Finalmente la nota de calificación señala que de llevarse a cabo la inscripción del complejo inmobiliario se estaría estableciendo entre el dominio privado y el público unas relaciones de comunidad que entrañan limitaciones al dominio público a favor del privado, lo que supone una alienabilidad aunque sea parcial de alguna de las facultades de la finca A "equipamiento Palacio de los Niños", lo que significaría una contravención del artículo 80 de la Ley de Bases de Régimen Local y el artículo 132.1 de la Constitución española reguladoras del dominio público cuyo régimen no puede alterarse por Ley.
Tal defecto no puede ser tampoco mantenido. En nada queda mermado el destino público del suelo por el hecho de que el subsuelo sea objeto de aprovechamiento privativo. Ya hemos visto que así lo reconoce la jurisprudencia, negando incluso el derecho de reversión de los terrenos caso de que hubieran sido expropiados (al menos con relación a los supuestos en los que el subsuelo es objeto de utilización privativa por vía de concesión administrativa).
Y en cualquier caso si cabe una desafectación total de los bienes demaniales, siguiendo los trámites legales, también cabrá una desafectación parcial que es la que va implícita en los acuerdos municipales dirigidos a configurar como bien patrimonial el subsuelo (habrá que entender que abarcaría la alienabilidad parcial del suelo a que se refiere el registrador en su nota, derivada de los accesos a la zona pública desde el subsuelo y de la configuración del complejo inmobiliario, y cuantas otras limitaciones pudieran derivarse de la configuración como finca autónoma del subsuelo).

caso sí se debería permitir inmatricular una finca que tuviera un vuelo superior al suelo determinando correctamente la volumetría cúbica por plantas. Al efecto, aunque puede constar en Catastro, lo más frecuente será aportar un certificado técnico de volumetría y ubicación por plantas.

- Es cierto que esta solución puede plantear dudas sobre a quién corresponde el suelo o el subsuelo sobre esas porciones que se introducen en otras fincas. Pero los derechos de los colindantes quedarán salvaguardados por el propio procedimiento inmatriculador. Al final, tendrán las garantías legales.

II. Si las otras fincas afectadas sí están inmatriculadas, el intento colisionará con la salvaguarda de los Tribunales de los derechos inscritos (aunque sea inexacto) que atribuirá el total vuelo o subsuelo a la finca colindante. En este caso, parece inevitable el consentimiento de todos los afectados.
III. Respecto de la georreferenciación, en principio, no deberían existir especialidades. La LH solo exige el de la huella de la edificación en el suelo (la planta baja). Pero por razones de concreción notarial del objeto del derecho nos parecería razonable que los planos del técnico concretasen las superficies de plantas superiores. Muchísimo más complejo es pensar que se pueden georreferenciar plantas superiores. Como estudiaremos en trabajos complementarios, georreferenciar exige un plano y un marco de coordenadas. En el vuelo o en el subsuelo no hay un plano, sino infinitos niveles. No existe un consenso técnico de cómo debería georreferenciarse en altura. Los GML solo permiten incluir (vía los GML building) la diferencia de alturas entre plantas. Una proyección de un punto en el espacio que no esté en el suelo, sino en el vuelo o en el subsuelo exigiría fijar desde dónde se va a tomar la perspectiva. Los problemas son infinitos.
IV. La DG parece que va a exigir la georreferenciación del subsuelo (y no solo del suelo) en los casos de inmatriculación cuando el subsuelo difiera del subsuelo. Pero no hay ninguna indicación de que exija la georreferenciación del vuelo (sino todo lo contrario) cuando el vuelo difiere del suelo. Puede existir aquí una cierta incongruencia y parece necesario establecer criterios para la inmatriculación de fincas en que la huella sobre el terreno difiere del subsuelo o del vuelo porque, aunque se pretenda, por razones técnicas que hemos apuntado, pero son difíciles de explicar sin conocimientos mínimos, no es sencillo ni existe consenso técnico sobre cómo se podría georreferenciar a una altura distinta de la cota de la superficie.
V. Al final, se podría pasar de la finca perimetral a la cúbica. Pero exige un sistema de coordenadas tridimensional y se carece del mismo. Lo más que se puede es dar cotas. Pretender georreferenciar plantas distintas de la huella de la edificación es técnicamente imposible hoy. Se georreferencia sobre planos, planos que se realizan a nivel de la superficie.

VI. Todas estas situaciones no son supuestos de laboratorio, sino reales. No hablamos de casos sorprendentes o inusuales. Un ejemplo sacado del BOE[441]:

*"Vivienda urbana c/ *, n.º * de *, se valora un solar de forma trapezoidal y topográfica sensiblemente llana. Presenta un frente a calle * de 4,00 m de longitud y un fondo medio de 9,80 m. Se trata de una finca "maclada". Dicho inmueble consta de planta baja, primera y segunda. La superficie gráfica de la planta baja de la parcela catastral es de 31,17 m2. En las plantas primera y segunda, su superficie gráfica es de 18,55 m2, que se corresponde con la primera y crujía, el resto de la superficie pertenece a la finca de Ref. catastral *. La descripción registral recoge una superficie de 29,70 m2. Ambos datos son coherentes. …".*

Las fincas macladas son las fincas superpuestas en terminología Catastral y existen procedimientos específicos para su constancia.

En resumidas cuentas, si se ha admitido la inscripción separada del suelo y el vuelo, ¿por qué no puede establecerse una inscripción de una finca cúbica con distinta volumetría en sus distintas plantas? De hecho, la inmensa mayoría de las fincas disponen de una volumetría distinta en sus distintas plantas (el ático suele estar obligado a un retranqueo y los balcones suelen implicar un voladizo sobre la vía pública admitido urbanísticamente). No solo no vemos problema en indicarlo, sino que -al revés- quizá debería ser obligado indicar la volumetría por plantas para una mayor claridad. El problema surge porque en los casos en que la volumetría se proyecta sobre el solar perimetral no hay discusión. La discusión surge cuando la volumetría de una finca en la realidad fáctica se ha desarrollado en parte sobre el vuelo o el subsuelo de otra. En estos casos, la DG pretende que la finca nazca con sus relaciones con el vuelo o el subsuelo perfectamente determinadas. Sin duda, es lo óptimo. La doctrina vemos que hace seguidismo acrítico de tal tesis o, incluso, la exacerba. La consecuencia es que, para ello, son necesarios dos requisitos (como bien apunta Mariño):

I. Que las dos fincas estén inmatriculadas
II. Que la situación jurídica entre ambas sea precisada lo que exige el consentimiento de ambos titulares de fincas.

Ahora bien, por esta vía no se aprecia la consecuencia no deseada. El propietario de la finca que se "empotra" en otra no podrá inmatricular su propiedad si, a su vez, el propietario de la finca en que se empotra no accede a inmatricular la suya. Puede suceder que a este propietario no le interese o no pueda inmatricular su finca (p.e. falta de titulación pública, costes que no puede asumir …). Creemos que debería admitirse la flexibilidad y practicar un asiento donde se indicase la volumetría de la finca, que se han respetado los derechos de los colindantes respecto de la inmatriculación y que no habiéndose opuesto se inscribe ese derecho a la finca, pareciéndonos prudente (como solución intermedia) que se advirtiese que el dominio de la finca no presupone el del subsuelo ni el del vuelo de los

[441] Vid. https://www.boe.es/boe/dias/2023/07/12/pdfs/BOE-B-2023-21441.pdf

espacios adyacentes sobre los que se proyecta por no existir configurada correctamente la relación con los propietarios adyacentes.

No se trata de elegir lo óptimo, sino de elegir entre las opciones posibles, a saber:

a) Que el dueño de una finca que sea un engalaberno o casa-cueva no pueda inmatricular si no inmatricula a su vez el otro dueño de la finca que es su suelo o su vuelo; o
b) Que pueda inmatricular su dominio, aunque no pueda presumirse la extensión del mismo *"usque ad sidera usque ad inferos"*, por existir otros derechos a tener en cuenta, de lo cual deberá efectuarse la oportuna advertencia.

En definitiva, la propiedad no es "perimetral", sino "cúbica". Siendo así, ¿cuándo abandonaremos el sistema de georreferencias y pasaremos p.e. al BIM?[442] ¿O acabaremos con hologramas?

No piense el lector que desvariamos ni que nos dedicamos a la ciencia ficción. Esta tecnología se ha recomendado en la Directiva Europea de Contratación Pública 2014/24/UE, si bien que referida a este tipo de contratos públicos.

7.2.2. CONFIGURACIÓN DE LA OBRA. BALCONES O VOLADIZOS SOBRE EL DOMINIO PÚBLICO. CABALGAVÍAS.

Tangencialmente, en la penúltima Resolución de 18 de abril de 2023, vimos que la bodega discurría en sótano sobre el subsuelo de la propia finca y sobre dominio público.

En el caso de subsuelos de dominio público, parece evidente que se precisa alguna autorización administrativa para su invasión. Es un caso frecuente en derechos de superficie, concesiones o derechos de subedificación. En las casas cueva pueden darse situaciones que como mucho podrían considerarse un precario administrativo (no cabe profundizar más en este momento).

El problema parecido, pero distinto, es el caso de voladizos de las plantas alzadas que se desarrollan sobre el dominio público. También existen casas a ambos lados de calles que se comunican mediante un paso elevado (*"cavalcavia"* o cabalgavías). En estos casos, podríamos distinguir dos supuestos:

a) Si la obra se declara por la vía del art. 28.1 LS, dispondrá de Licencia. En el proceso de concesión de la Licencia se habrá comprobado si los voladizos cumplen normativa. Creemos que notarios y registradores debemos limitarnos a aceptar lo que indiquen los técnicos en tal sentido.
b) Si la obra se declara por la vía del art. 28.4 LS, la cuestión se complica. En este caso, se deberá estar al mecanismo del propio precepto. Una de dos: o se habrá aportado certificación del Ayuntamiento o no. En el primer caso, la cuestión estaría resuelta. En el segundo (en ausencia de certificación municipal), el registrador al practicar la inscripción debe dar cuenta al Ayuntamiento y este dictar la resolución aclarando la situación urbanística y limitaciones que procedan.

OBRAS CON VOLADIZO SOBRE DOMINIO PÚBLICO

[442] BIM supone la evolución de los sistemas de diseño tradicionales basados en el plano, ya que incorpora información geométrica (3D), de tiempos (4D), de costes (5D), ambiental (6D) y de mantenimiento (7D). Vid. https://www.buildingsmart.es/bim/.

28.1 LS	Con licencia	Aceptar
28.4 LS	Con certificado Ayuntamiento	Aceptar
28.4 LS	Sin certificado Ayuntamiento	Notificar al Ayuntamiento

El caso real del municipio donde disponer de un balcón parecía impedir, según el Registro, inscribir un final de obra.- Se presenta a inscripción una escritura de mera descripción de una obra que ya constaba inscrita, pero sin especificar superficies. La descripción se ajusta a los requisitos del art. 28.4 LS. El registrador rechaza la inscripción porque la planta superior mide más que la inferior lo que, a su juicio, no es posible. Se le facilita informe técnico complementario explicando que la planta primera dispone de un balcón voladizo sobre la calle. Solicita (no existe norma alguna que lo exija) que se georreferencie, además de la huella, en el suelo, la proyección del balcón. Se le indica que eso exige un punto de perspectiva universal a concretar; que la georreferenciación con GML no lo contempla; que se aporta Certificado del Colegio de Topógrafos diciendo que no les corresponde; que se le aporta informe del Catastro explicando que solo georreferencian en suelo, la huella del edificio es la porción de suelo ocupada por la edificación … Y se incorpora a la escritura fotografías que demuestran que es un balcón normal y que en toda la calle se dan. La obra está acabada conforme al informe técnico en ¡1880!

La solución que da el Registrador es que el técnico omita el balcón. El Arquitecto se niega porque estaría falseando su informe. Ante ello, el registrador dice que se recurra su calificación para aclararlo[443]. Se recurre, pero en sede judicial. Y el registrador, que consideraba que se debía recurrir para aclarar conceptos, … se allana.

Mientras tanto, para no perjudicar al propietario que solo quiere vender, se ha conseguido el Informe municipal de la normativa de planeamiento que reconoce que en casco antiguo pueden existir balcones y sus profundidades y un certificado municipal acreditativo que no hay ningún expediente urbanístico sobre la finca ni sus balcones … que es exactamente lo que el registrador habría obtenido si hubiera cumplido su obligación de inscribir y comunicar conforme al art. 28.4 LS. No se entiende que no se haya dado cumplimiento por el registrador al 28.4 LS y se haya optado por complicar la inscripción y ocultar al Ayuntamiento la existencia de una declaración de obra sobre la que este podría adoptar, caso de proceder, medidas urbanísticas en forma de expediente o anotación preventiva. A este absurdo se llega cuando no se cumplen las normas. El art. 28.4 LS indica que se inscriba y se comunique al Ayuntamiento por el Registrador. En este caso todo se ha solucionado comunicando antes el notario y obteniendo el certificado municipal; no nos parecería mal como solución general *lege ferenda*, pero no es lo que

[443] El registrador se ha quedado (con todo el respeto) en las tesis iniciales cuando no se georreferenciaba conforme a Catastro en que no se sabía si la "superficie de parcela ocupada" (redacción del art, 45 RD 1093/1997) era la huella o la proyección del edificio, duda que desde la Ley 13/2015 resuelve el art. 202 al referirse a la porción de suelo ocupada por la edificación y, por si quedar alguna duda, la Resolución de 8 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 29 de marzo de 2021, conjunta de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban las normas técnicas para la incorporación de la representación gráfica de inmuebles en documentos notariales que en su acuerdo décimo aclara que se georreferencia la ocupación en planta suelo, la "huella": *"el notario autorizante de una escritura de declaración o de ampliación de obra nueva terminada podrá verificar que las coordenadas de los vértices de la huella de la edificación (la ocupación en planta) se hallan dentro del perímetro de la parcela catastral. Para ello el otorgante deberá aportar el mencionado informe, en el que constará la superficie ocupada por la edificación. En este caso, para aportar las coordenadas de los vértices de la huella de la edificación en los términos que establece el artículo 202 de la Ley Hipotecaria …".*

dice la Ley y se ha provocado un sinsentido. Por lo visto, en esa población es la primera vez que ven un balcón.

7.2.3. CONFIGURACIÓN DE LA OBRA. OBRAS EN ELEMENTOS O EDIFICIOS EN PROPIEDAD HORIZONTAL

Como vimos en apartado anterior (al que nos remitimos), es fácil extraer algunas conclusiones.

a) El propietario puede hacer en su elemento privativo las obras que desee (p.e. un cambio de uso no prohibido en estatutos) siempre que no afecte al edificio ni invada elementos comunes.

   La LPH dice en su art. séptimo: *"1. El propietario de cada piso o local podrá modificar los elementos arquitectónicos, instalaciones o servicios de aquél cuando no menoscabe o altere la seguridad del edificio, su estructura general, su configuración o estado exteriores, o perjudique los derechos de otro propietario, debiendo dar cuenta de tales obras previamente a quien represente a la comunidad. En el resto del inmueble no podrá realizar alteración alguna …".*

b) Cuando se pretenda un incremento de la superficie privativa a costa de los elementos comunes, se exige el consentimiento de la junta de propietarios por unanimidad (vide Resolución DGSJFP de 16 de noviembre de 2021, que cita las sentencias del TS de 16 de julio de 2009 y de 13 de mayo de 2016).

   En realidad, a nuestro juicio, es un poco más complicado. Debería "desafectarse" de esa superficie de elementos comunes para transmitirla por algún título al propietario y este ampliar su elemento privativo.

c) Bastará la mayoría de tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación (art. 10.3.b LPH) para *"la construcción de nuevas plantas y cualquier otra alteración de la estructura o fábrica del edificio, incluyendo el cerramiento de las terrazas y la modificación de la envolvente para mejorar la eficiencia energética, o de las cosas comunes, cuando concurran los requisitos a que alude el artículo 17.6 del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio"*, remisión que debe entenderse referida al inciso de la norma hoy derogada, pero relativo a los complejos inmobiliarios que hoy debe entenderse modificada por la propia normativa relativa a los mismos.

d) En los casos de complejos inmobiliarios y en los de propiedad horizontal tumbada, bien en los Estatutos, bien en la propia configuración de los elementos privativos que se identifiquen como solar, podrá entenderse que las obras en los mismos que no afecten a elementos comunes son competencia de los dueños de los elementos privativos (Resolución DGRN de 15 de febrero de 2018 y de 2 de enero de 2019). En estos casos se edifica no sobre suelo ajeno o común, sino sobre suelo propio. La materia se estudia con más detalle en un apartado específico de la obra general.

e) Sobre si el Presidente de la Comunidad de la junta de propietarios puede por sí solo otorgar la manifestación de declaración de finalización de la obra declarada en construcción, nos remitimos a lo dicho en el apartado oportuno.

CONCLUSIONES

1º La comparecencia (con el juicio de identidad y aptitud para ejercer la personalidad jurídica y prestación del consentimiento) y la intervención (con el juicio de legitimación representativa) plantea en las escrituras de declaración de obra nueva los mismos problemas genéricos que cualquier otro instrumento público. Sin embargo, junto a los problemas genéricos, aparecen otros que son específicos de esta modalidad de documento público.

2º Los problemas genéricos se focalizan en los últimos años en cuestiones que deberían entenderse superadas o, al menos, ser objeto de estudios generales. Igual que el juicio de identidad le corresponde en exclusiva al notario, también el de legitimación es competencia exclusiva notarial correspondiendo al Registro solo controlar que se ha efectuado la reseña de dicho juicio. En los últimos tiempos la lucha por algún resquicio de control registral suele manifestarse mediante un exceso de formulismo en el formalismo; de intentar distinguir poderes inscritos y no inscritos; de generar el caos sobre la fórmula adecuada en los poderes extranjeros; de exigir controles sobre inscripción de resoluciones judiciales que los Tribunales rechazan (vide SAP Córdoba citada en el texto), etc. Materias ajenas a este estudio.

3º Los problemas específicos tienen varias causas.

4º Las dificultades sobre la naturaleza jurídica han acabado llevando a la DG a afirmar que cabe resolver los problemas de legitimación con independencia de la naturaleza jurídica, lo que conduce a una construcción casuística del Derecho y a que la propia DG cambie de criterio en sucesivas resoluciones con el mismo supuesto.

5º La confusión con la naturaleza de la declaración del fin de obra hace olvidar a la DG que esta exige hoy una serie de requisitos y manifestaciones que hacen que la doctrina pretérita resulte obsoleta e inadecuada. El fin de obra es el documento donde hoy se concentran la mayoría de declaraciones y compromisos de la propiedad. Es absurdo que la legitimación para el fin de obra pueda ser menos exigente que para la obra en construcción.

6º La incidencia de la Ley 13/2015, en la medida en que la georreferenciación del edificio conduce por vía indirecta en ciertos casos (de seguirse las tesis de la DG) a la de la propia finca, no ha sido correctamente valorada. La delimitación de la propia finca (que en general solo es obligatoria con el fin de obra) exige una legitimación que se debe tener en cuenta en la escritura de obra nueva,

7º La revisión de supuestos, antes pacíficos, a la luz de la nueva normativa obliga a la cautela. Suele confundirse legitimación civil y registral y mezclarse con problemas de tracto. Ante la amplitud de legitimación que hoy exige la declaración de obra (al exigir georreferenciar o efectuar manifestaciones sobre la no realización de actividades contaminantes o el destino del inmueble), mantener que quien ya no es propietario pueda formalizar el fin de obra, debería restringirse si con ello modifica el objeto del derecho de propiedad.

8º La DG va cambiando de criterio o aplicando normativa dudosa sobre todo en las situaciones de comunidad. La sociedad de gananciales se resuelve con un RH que puede ser contrario a la Ley. La herencia yacente se ve afectada por la existencia de legatarios de elementos privativos. Pero, sobre todo, en la comunidad ordinaria, la DG

ha pasado de que baste el consentimiento de un comunero, a exigir el de todos, a volver a considerar que basta el de uno, para acabar exigiendo el consentimiento de todos. Y esto se relaciona con la posibilidad o no de que un solo comunero incorpore al Registro la base gráfica de la finca (hipótesis no contemplada en el art. 199 LH y que la DG opta por incluir por analogía con el art. 201.1 LH, pero prescindiendo de este, siguiendo la indebida "expansión" de un procedimiento como el del art. 199 LH cuyo ámbito debería ser bien reducido). La misma confusión se detecta en alguna resolución reciente sobre las UTE.

9º La simple propiedad horizontal (que podemos considerar una forma *sui generis* de comunidad) genera inseguridad porque el RD 1093/1997 permite al Presidente declarar el fin de obra, pero la DG en un *obiter dicta* de una resolución le exige acuerdo por mayoría para georreferenciar (sin argumentación alguna).

10º Las situaciones de propiedad horizontal tumbada, compleja o de complejo inmobiliario generan más dudas. Parece que la legitimación para declarar las obras dependerá de si es un suelo común o no, pero pudiendo también depender de la misma descripción del elemento privativo (p.e. si indica que es un suelo destinado a construcción de vivienda unifamiliar suele considerarse legitimado al propietario de dicho elemento privativo). Se aprecia aquí que los Tribunales tienen más tendencia a respetar la realidad fáctica y no aceptar la existencia de divisiones horizontales donde prácticamente no hay elementos comunes y tal régimen es solo producto de la necesidad derivada del planeamiento que no admite una segregación. Todo ello se estudia en los trabajos complementarios.

11º La DG ha dejado sin efecto y convertido en meras menciones derechos de vuelo inscritos exigiéndoles retroactivamente requisitos no imperativos en el momento de su constitución y despreciando el principio de protección judicial de los derechos inscritos.

12º Los problemas de representación legal, voluntaria u orgánica y las medidas de apoyo generan problemas, pero consideramos que son los típicos de carácter genérico y no específicos de estos documentos.

13º Las "normas facilitadoras", en especial del final de obra, generan serias dudas. Empezando porque deberá aclararse el porqué debe estar facilitada una actuación y si esa facilidad corresponde a un interés público o a una aspiración corporativa (como la misma DG ha llegado a escribir). Por un lado, se basan unas en el RH cuyo respeto por el CC y la LH es dudoso; otras, en el RD 1093/1997, cuya vigencia tras la Ley 13/2015 debería revisarse en relación como mínimo a esta materia.

14º Las "normas facilitadoras" colisionan con la legitimación para georreferenciar. Baste pensar que el Presidente podría declarar el fin de obra, pero no georreferenciar la finca por sí solo si la obra se ubica en uno de sus lindes.

15º En todo caso, las "normas facilitadoras" en ningún caso alteran la naturaleza jurídica de la institución, sino que la confirman, pues sin ellas (atendiendo a la naturaleza jurídica) las personas que esas normas habilitan para ciertas actuaciones, no podrían desarrollarlas.

16º No todo concluye con el consentimiento del propietario o de los titulares de derechos reales habilitados para declarar la obra. Se plantea la exigencia de otros consentimientos: titulares de derechos reales o de otras fincas.

17º Entre los titulares de derechos reales, es principio ajustado a la configuración de la hipoteca que no es necesario el consentimiento del acreedor hipotecario para modificar

la obra. Sin embargo, una sola resolución de 2024 intenta introducir un requisito adicional (la "trazabilidad" de la carga) sin base legal alguna y cuando el resultado se obtiene sabiendo que las fincas arrastran todas las de las entidades que se vean afectadas.

18º Los titulares de servidumbres plantean un problema que se resuelve en un sentido (en la duda, exigir su consentimiento), cuando se podría solucionar en el contrario (solo exigir su consentimiento de la descripción en el título y en la inscripción resulta claro que se ven afectados).

19º La exigencia del consentimiento de titulares de otras fincas surge sobre todo en hipótesis de engalabernos o casas cueva. La concepción de la propiedad ilimitada hacia el cielo y el infierno colisiona con estas situaciones. Las soluciones resultan casuísticas. Se duda entre las opciones legales que el Tribunal Supremo reconoce y se intuye que a la DG le gustaría poder imponer una sola solución: la más costosa de todas.

20º Probablemente, estas realidades nos muestren que la necesidad de definir e identificar la "propiedad cúbica" es necesaria.

21º Pese a que lo intuye, la DG cree que es posible la georreferenciación por "estratos o capas" ignorando, como se le recuerda por la doctrina, que los GML no están así diseñados y solo recogen una diferencia de cota. El Catastro no está hoy preparado en estos términos. Existen medios técnicos para solucionar estas situaciones, pero no son los que la DG cree aplicables.

22º Con esta obsesión por exigir consentimientos adicionales se llega a veces al absurdo de pretender que los balcones necesitan un consentimiento adicional cuando si la obra se declara vía el art. 28.1 LS estarían autorizados por la licencia y si se declaran por la vía del 28.4 LS sería el Ayuntamiento, una vez notificado, quien debería reaccionar caso de no estar prescrita la acción respecto de los mismos.

23º Las obras en elementos de la propiedad horizontal no permiten un desarrollo en este apartado. Como se estudiará en los trabajos complementarios, el cambio de uso o la segregación de un elemento privativo tradicionalmente se han considerado sujetos al régimen de licencia o prescripción del art. 28 LS, pero ello no suponía que se considerasen como "obras" en sí. Si se consideran como "obras" puede acabar planteándose un problema de doble imposición fiscal y de exigencias indebidas. En efecto, los requisitos de un cambio de actividad (que puede resolverse con una declaración responsable) no son los mismos que los de una obra. Mediante este expediente de subsumir en el concepto "obra" toda actuación, veremos (en los estudios que complementan el presente) que la DG lamina competencias de las CCAA ejercidas conforme a las Directivas de la UE.

24º Con todo, no son estos problemas los que generan las ineficiencias más graves. Puede resultar duro afirmar que existe controversia para decidir quién puede y quién no declarar una obra o su terminación, pero más duro es afirmar que no se sabe cómo acabará inscrito el objeto del derecho (la finca) atendido que su modificación se esta realizando en virtud de un nuevo e inaudito principio, la "rogación tácita", e incluso contra el rechazo de la rogación y aplicándolo incluso al mero cambio de linderos. Pero esta afirmación será justificada en otros estudios.

CONCLUSIONES GENERALES

La declaración de obra nueva, como instrumento autónomo o independiente, es un ejemplo de creación notarial del Derecho. Si por la DGRN hubiera sido no habría llegado a nacer. En efecto, la Resolución de la Dirección General de 20 de mayo de 1895, respecto de la autorización notarial de escrituras de declaración de obra nueva, aunque señalaba que *"tal práctica estaba muy generalizada"*, la calificaba como *"voluntad o capricho de su titular"*.

Durante años, el Derecho Civil y el Derecho Urbanístico discurrían con total independencia. La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1983 afirmaba la incomunicación de los Tribunales civiles en aspectos administrativos y viceversa. La consecuencia es que la declaración de obra podía ser válida civilmente e ilícita administrativamente. En este sentido, la Resolución de la DGRN de 16 de noviembre de 1981 afirmaba que *"la posible infracción urbanística se produce no por el hecho de otorgarse la declaración de obra, sino porque la construcción no se adaptó a lo ordenado en el Planeamiento"*. Resultado de esa dualidad que seguía sin resolverse era que podían declararse ante notario e inscribirse obras que podían adolecer de ilegalidad urbanística. La redacción de la escritura resultaba de extraordinaria simplicidad pues se trataba de una mera descripción y su inscripción era una mera transcripción de aquella.

Sin embargo, tras las críticas del Informe McMillan-Scott, la Ley 8/1990 impone al notario el deber de controlar, al autorizar la escritura de declaración de obra nueva, la licencia y el ajuste de la descripción del edificio a la misma mediante certificado técnico. La denostada escritura de obra nueva aparece así como el nexo entre el Derecho Civil y el Derecho Urbanístico. El notario, en su función de control de la legalidad tal y como dice el Tribunal Supremo, se constituye en el dique frente a la infracción urbanística.

Tras este éxito inicial, en el que las discusiones doctrinales se resolvieron con una *"rara unanimidad"* entre notarios y registradores (p.e. en sede de aplicación temporal de la norma), cada nueva reforma supone añadir algún requisito a la escritura de obra nueva.

El proceso acumulativo de exigencia de requisitos se acelera con la Ley de Ordenación de la edificación en 1999, pero alcanza la velocidad de la luz desde 2015. En la actualidad, una declaración de obra nueva terminada exigirá la licencia, el certificado descriptivo y el de fin de obra, la georreferenciación de la porción de suelo ocupada por la edificación, el seguro decenal, el libro del edificio, el certificado de eficiencia energética, la licencia de primera ocupación, la manifestación sobre ausencia de actividad contaminante … y, en ocasiones, por imposición como mínimo alegal de la DG, la georreferenciación de la propia finca en que se enclava, pudiendo dar lugar a conflictos con los colindantes e invirtiendo el orden lógico.

Se ha dicho, con razón, que actualmente esta escritura de obra nueva se ha convertido *"en uno de los actos jurídicos más complejos (si no el que más)"*.

Nuestro propósito ha sido descubrir si esa acumulación de requisitos cumple los requisitos de efectividad, eficacia y eficiencia. La conclusión es que la regulación actual de la declaración de obra nueva es siempre efectiva; solo a veces, eficaz; y casi nunca eficiente.

Siempre efectiva, porque dirigida a notarios y, mediatamente, a registradores, se cumplirá. Solo a veces eficaz, porque algunos requisitos carecen de eficacia alguna, como puede serlo una manifestación de ciencia sobre si en el pasado se realizaron o no en la finca determinadas actividades y cuya ineficacia se trasluce en que la DG haya acabado

aceptando la expresión del otorgante limitándose a indicar que no le consta. Y casi nunca eficiente, porque el coste que supone el solapamiento de requisitos y la conversión de un supuesto que no está enumerado dentro de los casos de georreferenciación obligatoria en el art. 9 LH, en un caso en que esta no solo es imprescindible casi siempre, sino que -además- no admite el criterio de identidad gráfica con margen de tolerancia, al exigir el posicionamiento absoluto en el terreno, genera más problemas de los que resuelve. La coordinación Catastro-Registro se ha vendido como la panacea cuando en realidad jamás ha interesado en realidad a la institución registral, como reconocía la editorial de su revista corporativa en 2015, pues el objetivo era conservar su propia base gráfica distinta de la catastral. Así surgen conceptos tan anómalos como la precoordinación de fincas que nunca se coordinarán o se desprecia la exigencia del art. 205 LH de que toda nueva finca que se inmatricule nazca coordinada.

La Ley 13/2015 afirmaba en su Preámbulo que se produciría en algunas materias una desjudicialización. Se publicaron supuestos informes sobre el coste de los juicios de lindes en España. A poco que hemos investigado sobre los datos resulta que la metodología es incierta, el resultado nada fiable y nadie sabe qué se ha considerado en la valoración del conflicto. Estadísticas realizadas *pro domo sua* que solo intentan disfrazar lo que no es sino un sonoro fracaso. Lo que nadie dice es que la conflictividad que se traduce en los recursos contra calificaciones registrales se ha disparado. En el estudio preliminar que hicimos de algunos años, detectamos que sobre cinco mil resoluciones, si no la mitad, pero con seguridad más de un tercio, estaban motivadas por conflictos sobre la interpretación de esta reforma.

Al padecer esta situación de inseguridad jurídica en el día a día de los notarios (y de los registradores), hemos querido profundizar en sus causas de una manera sistemática.

Comenzamos con la revisión del **concepto** de la obra nueva. De la plasmación del principio de accesión pronto saltamos a un campo de batalla de concepciones jurídicas y urbanísticas enfrentadas. Expresiones como “función social de la propiedad” o la “propiedad desagregada” tienen fundamentos ideológicos. Al final subyace el porqué el dueño que construye adquiere la propiedad de lo construido y si es una manifestación de su derecho civil o el resultado del cumplimiento de deberes urbanísticos. De ahí deriva la discusión de si la licencia es declarativa o constitutiva. Hemos propuesto una definición que supere las limitaciones de las anteriores. Como suele pensarse que el concepto carece de relevancia, hemos contrapuesto la expresión “declaración de obra” a la de “obras sin declaración” (las “emboscadas” u ocultas en otros documentos o procedimientos) y las “declaraciones sin obra" (la errónea conversión de otras actuaciones, como alguna modificación del destino o configuración de algún elemento privativo en una doble actuación de declaración de obra y de realización efectiva de la actuación). De esta forma, llegamos a que fiscalmente, la definición errónea genera una duplicidad fiscal tributaria (se puede acabar pagando por la obra y por la conversión de local en vivienda, cuando hay un único presupuesto y actuación).

Seguimos cuestionando la **naturaleza jurídica**. Repasamos históricamente las fundamentales concepciones y el debate entre hecho, acto y negocio jurídico. Este debate nos ha llevado a campos curiosos como la desaparición del estudio del negocio jurídico en los planes de estudio del grado de derecho en las universidades españolas o, por el contrario, a la profundización en dicho estudio en algunos países que, al final, beben en la doctrina italiana. Se detecta la discusión sobre si de verdad debe diferenciarse el acto jurídico (de la doctrina francesa) del negocio jurídico (de la alemana) o si, por el

contrario, el acto jurídico no es sino una mala traducción del negocio jurídico (en la época de recepción en Francia de la primera doctrina pandectista alemana). La DG (resolución de 4 de septiembre de 2020) ha llegado a orillar el problema con la expresión *"sin entrar a valorar la naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva"*, con lo que olvida el impacto de la reforma de 2015 y de la exigencia de georreferenciación. De esta forma, nadie detecta que la existencia de normas facilitadoras de la legitimación para la autorización del final de obra, que podía entenderse en 1997 (cuando se dictó el RD 1093/1997), constituye hoy un disparate. La declaración de obra no puede tener una naturaleza distinta si se formula estando la obra directamente terminada o si se formula en construcción, para luego declararla terminada. Desde el momento en que es en la finalización cuando se exigen todos los requisitos y declaraciones de voluntad (p.e. la georreferenciación en general solo es obligatoria con la finalización y ello puede obligar a configurar la finca en que se ubica la obra), la naturaleza de la declaración de finalización de una obra en su día declarada en construcción no puede ser distinta de la que se declara como terminada desde el primer momento. Concluimos que la declaración de obra es un negocio jurídico unilateral de fijación del objeto, configuración y manifestación de que ha surgido el derecho sobre el inmueble.

Se ha considerado también oportuno recordar que la inscripción es voluntaria, si bien en ocasiones es presupuesto de otro negocio jurídico (como, por ejemplo, la división horizontal). Se detectan intentos de forzar -contrariamente a los principios de nuestro derecho- la obligatoriedad de la inscripción, intentando ampararla en un erróneo concepto del principio de tracto sucesivo.

Finalmente, se recuerda que el principio de legitimación resultante del juego de los artículos 10.5 y 38 LH, no se aplica a las obras, sino a las fincas que es el objeto de la coordinación con Catastro y que el principio de fe pública no se predica de los datos de mero hecho. Llama la atención que la doctrina deba recordar que no se podrá adquirir lo que no existe en la realidad, publique lo que publique el Registro.

A continuación, se ha estudiado la extraordinaria complejidad de la **legislación aplicable**. Se detectan tres problemas: el de aplicación espacial de las normas, el de su aplicación temporal y el de jerarquía.

La **aplicación espacial** de las normas se complica porque sobre un mismo territorio recae la legislación estatal y la autonómica, al mismo tiempo que las competencias municipales y las normas europeas. Se ha estudiado la distribución de competencias entre el Estados y las Comunidades Autónomas, sin olvidar las competencias municipales o las de la Unión Europea. La STC 61/1997 marca un antes y un después. La competencia estatal parece enfocada entonces en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad, en la expropiación forzosa y en ordenación de registros e instrumentos públicos. La evolución legislativa y las soluciones se han ido desgranando. Parecía que la idea era que las CCAA decidían qué actos precisaban licencia, pero al Estado le correspondía fijar en qué documentos notariales se debía exigir para que fuesen inscribibles (supuesta siempre la exigencia de licencia por la norma autonómica). Sin embargo, pronto aparece otro enfoque que pretende atribuir al Estado la competencia por la vía del procedimiento administrativo. Así habrá quien defienda que el Estado no solo puede imponer la intervención administrativa para ciertas actuaciones, sino incluso imponer el tipo de actuación concreta (por ejemplo, la licencia). Los conflictos que se generan son de todo tipo. La georreferenciación se exige en momentos distintos en Andalucía y en el resto del

Estado (y esa discrepancia autonómica la valida la DG). La DG, por el contrario, lamina el silencio positivo en supuestos en que es reconocido por las normas autonómicas con diversos artificios. También rechaza la declaración responsable admitida en las CCAA en ciertos cambios de actividad. Aunque la misma DG reconoce que carece de competencias para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas autonómicas, no deja de sorprender dedicando folios y folios a los posibles conflictos, para acabar en todo caso laminando la competencia autonómica. En efecto, mediante una "larga cambiada" (si se nos permite la expresión de origen taurino) acabará afirmando que *"no prejuzga ni condiciona la competencia autonómica …, pero, …. a efectos registrales"* deberá acreditarse el requisito administrativo que esa norma autonómica excluye. No cabe duda que la STC 143/2017 debería obligar a mayor reflexión. Otra DG, en concreto la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de Cataluña soluciona de forma radicalmente contraria estas cuestiones. Es más, se atisba en alguna regulación estatal reciente el reconocimiento del *"proceso de creación* (por los Ayuntamientos) *de nuevas figuras administrativas con la finalidad de agilizar la gestión urbanística"* (Orden ECM/599/2025). ¿Tendrá también la DG la osadía de decir que no prejuzga ni condiciona la competencia que el propio Estado reconoce para generar esas nuevas figuras administrativas, pero que a efectos registrales de nada servirán? Tal objeción, a nuestro juicio inconsistente, sería la coherente con sus tesis.

Late una cuestión que puede torcerse. El encaje respecto de la Constitución de las tesis de la DG, pero también el no menor del encaje del Registro en el ámbito competencial, donde quizá el supuesto éxito de la cada vez mayor función de publicidad noticia (y no de publicidad con efecto jurídico) puede provocar el resultado inverso de no poder negar la competencia autonómica sobre dicho Registro. La competencia estatal solo es exclusiva sobre registros jurídicos, No cabe negar la competencia autonómica sobre registros administrativos ligados a una competencia propia y el urbanismo es competencia autonómica. Intuye el problema Pretel, pero con la prudencia y por la posición que ocupa intenta orillarlo con el menor ruido posible.

La normativa europea provoca la actuación de auténticos *lobbies*.

Analizada la aplicación espacial de las normas, la **aplicación temporal** nos depara un giro copernicano sobre el principio básico de no retroactividad de las normas que no dispongan lo contrario. La solución era pacífica hasta 2012 donde diversas resoluciones comienzan un camino que nos atrevemos a llamar subversivo. Se empieza a utilizar el concepto de retroactividad débil o de primer grado. Se intenta causar confusión sobre si hay un cambio normativo o de doctrina. Se crean categorías efímeras como los *"actos eminentemente de carácter registral"* como si pudiera existir un acto que nazca solo del registro sin existencia alguna en la realidad previa. Si se analizan las fuentes jurisprudenciales que cita la DG, llama la atención los supuestos de hecho para los que se dictó tal doctrina. Aparece la noción de *"actos fácticos"* para justificar que la obra nueva no se trata igual que la segregación. Se acumulan en apenas unos días resoluciones contradictorias. Se distinguen conceptos que nunca se han considerado así (fraccionamiento ya no implicaría segregación). Y, por fin, se alumbra la diferenciación entre *"normas de naturaleza material"* y *"normas de carácter procedimental o administrativo"*. Se pasa a considerar casi como un *desiderátum "que haya derechos legítimos, substantivamente hablando, ya que no adolecen de vicio material alguno que los invalide y que sin embargo no se puedan inscribir"*. Subvirtiendo el nacimiento de los derechos en nuestras leyes donde la inscripción es puramente declarativa y no constitutiva, se llega a afirmar que debe aplicarse la DT 4ª del CC a *"los derechos nacidos y no ejercitados (en este*

caso, no inscritos)". Es decir, la inscripción deja de ser un derecho. El derecho a la inscripción deviene una suerte de acción (la DT 4ª se refiere más bien al ámbito procesal). El ejercicio de esa acción resulta así totalmente indiferente de que el derecho haya nacido antes de un cambio de la norma "adjetiva o registral" porque la actuación del registrador siempre atenderá a la norma vigente cuando el derecho ya nacido se lleve a inscripción. Construcción que orilla y deroga *de facto* la pacífica aplicación hasta entonces de la DT 1ª en materia de derecho civil. La conclusión aparece enmascarada. No sucedería nada en aplicar la legislación adjetiva vigente al solicitar el asiento, porque se remite a la legislación sustantiva y esta en sus disposiciones transitorias regulará las situaciones. Hasta que se detecta que hay normas adjetivas que no remiten a ninguna norma sustantiva y que carecen de norma transitoria. En efecto, el art. 202 LH exige la georreferenciación, pero está en una norma adjetiva (la registral) y carece de disposición transitoria. Al aplicarla a la fecha de presentación incluso a los documentos válidos anteriores a su exigencia, dejan de poder tener acceso al Registro escrituras válidas y eficaces que no podían incluir un certificado de georreferenciación que en aquel momento no se exigía.

Los problemas transitorios no son nuevos en nuestro Derecho. La doctrina registral y notarial los resolvió con sentido común y aplicación de las normas constitucionales y civiles con motivo de la LS de 1990. Hoy la DG ha mutado los principios. Tachen la DT 1ª del Cc y abracen la DT 4ª. Olviden el derecho civil y adoren el becerro de oro del derecho procesal.

Como estas ensoñaciones generan monstruos, acabaremos tropezando con el absurdo de que un Registrador pretenda aplicar retroactivamente a un negocio válido una sentencia de incapacitación de uno de los otorgantes posterior en cuatro años para negar el acceso al Registro del documento. Hasta la DG, en la Resolución de 6 de marzo de 2024, se ve obligada a reconocer que *"un negocio jurídico enteramente perfeccionado … no cabe escindirlo, para cuestionar su aptitud para acceder al Registro, en dos fases y momento por entero diferentes: otorgamiento e inscripción, temporalmente muy separados entre sí. … Tampoco puede admitirse, como fundamento de la calificación negativa, traer a colación la disposición transitoria cuarta del Código Civil, para hacer sinónimo de derecho «no ejercitado» al derecho «no inscrito», pues el derecho que ahora se pretende inscribir nació, y se ejercitó, cuatro años antes de la incapacitación de la disponente. Es indudable que se produjo en su día la transmisión dominical, dado el efecto traditorio –modo– de la escritura –título–"*[444].

¿Quién sembró el virus de la DT 4ª en lugar de aplicar la DT 1ª? Quien causó el daño que hoy subsiste (salvo en esta ejemplar resolución), deberá repararlo.

Llegamos así al **problema de la jerarquía normativa**. Se han dictado leyes sin desarrollo reglamentario alguno. Es la DG quien a su criterio decide qué está derogado y qué

[444] *"… Así, la tesis que se mantiene en la calificación, llevada a sus últimos extremos, dificultaría o impediría, por ejemplo, que accediera al Registro un negocio jurídico celebrado por personas que ya estén fallecidas al tiempo de la inscripción. Si el título presentado era perfectamente inscribible al tiempo de su autorización, toda vez que reunía todos los requisitos legalmente exigidos para ello, no puede vedarse su acceso al Registro ahora con base en el argumento esgrimido en la nota de calificación, pues ello supondría tanto como atribuir efectos retroactivos a la declaración de incapacitación. Algo que chocaría frontalmente con el esencial artículo 9 de nuestra Constitución …".*

no del RH o del RD 1093/1997. En ocasiones de manera incluso incongruente. Por ejemplo, mantiene la vigencia del art. 47 de este último Real Decreto que permite al Presidente de la Comunidad de Propietarios declarar el fin de obra por sí solo, pero en la Resolución de 6 de marzo de 2020 señala -sin argumentos- que el Presidente necesita el acuerdo de la Junta de propietarios para georreferenciar y georreferenciar puede ser necesario para declarar el fin de obra.

Sin embargo, en este aspecto de la jerarquía normativa nos parece más grave que las denominadas "Resoluciones conjuntas" y la Resolución-Circular se estén aplicando como si fuesen normas vinculantes para los ciudadanos cuando emanan de Directores Generales que solo disponen de un poder doméstico y brilla por su ausencia una habilitación mínimamente coherente para amparar un poder derivado. No son más que instrucciones que no pueden, obviamente, establecer regulaciones reservadas a la Ley. El mismo Catastro nos informa que *"las circulares no son normativa catastral … son instrucciones internas que nos vinculan a los empleados del Catastro".*

Por no decir, que el Derecho empieza a verse sustituido por los algoritmos informáticos y que cabe afirmar que lo que no está en la informática, no está en el Derecho. Así, diez años después no existe el ICUCRG y este mismo año *"a partir del 12 de marzo no se certificarán informes de validación gráfica negativos en la Sede Electrónica del Catastro"*, desapareciendo una herramienta que se utilizaba con frecuencia, pero que al generar a veces IVGA que no se podían cargar automáticamente en Catastro, se ha optado por eliminar. Nos parece que podría haberse planteado otra solución.

Con motivo de la redacción y como primera tarea el notario procede a la **calificación y clasificación** de las escrituras de declaración de obra nueva. Calificación que genera algunas paradojas. La calificación básica es la que distingue entre la vía del art. 28.1 LS (declarar la obra conforme a licencia) y la vía del 28.4 del mismo cuerpo legal (declararla por prescripción). Se analiza el debate sobre si se trata de una vía ordinaria y otra excepcional o si se puede optar entre ambas. Siendo dos vías opcionales (nada impide que una obra que dispuso de licencia se declare por prescripción por carecer de alguno de los documentos complementarios), es evidente que la elección corresponde al otorgante una vez asesorado por el notario. Algunas coletillas en las resoluciones de la DG resultan superfluas y hasta ofensivas. La paradoja de todo ello es que la DG pretende destacar las distintas consecuencias de seguir una u otra vía. Sin embargo, por un lado, no son tan claras, puesto que en la vía del art. 28.4 LS el Ayuntamiento queda notificado y el adquirente sabe que si no consta anotación preventiva del mismo, el Ayuntamiento es responsable (no se ve tanta diferencia con una obra declarada por licencia y sin perjuicio de que la obra pueda o no estar calificada como en situación de fuera de ordenación -lo que puede suceder con obras declaradas con licencia de manera sobrevenida- o de asimilada a fuera de ordenación). Por otro lado, si tan enormes son las diferencias no se entiende que la información registral nunca publicite de manera expresa la vía utilizada para la inscripción (tanto es así que no faltan resoluciones admonitorias recordando que es una obligación del registrador). Las informaciones registrales solo indican la escritura de obra y no la vía utilizada. Un jurista muy técnico, si aparece la constancia de alguna notificación, podrá deducirlo, pero no suele informarse ni apreciarse. Es más, en cuanto se produce una transmisión, la información registral ya nunca dirá nada de la declaración de obra. Sería sorprendente que efectos tan dispares como afirma la DG sin especificarlos no merezcan la mínima publicidad.

En realidad, mal hará el adquirente en fiarse en este punto de la información registral petrificada en el tiempo; la única información relevante y fiable sería la que resultaría de la "*cédula o informe escrito expresivo de la situación urbanística"* recogida en el art. 27.4 de la LS. Las razones del escaso uso de esta vía y las propuestas de mejora se recogen en el texto.

Junto a esa calificación básica, interesan otras; en especial, si la finca se declara en construcción o terminada pues los requisitos son distintos.

No cabe duda que el **elemento formal** exige la escritura pública. No sirve el acta, aunque erróneamente se crea que la finalización de obra se declara mediante acta. Lógicamente tampoco es posible utilizar las vías de las instancias o de los convenios reguladores. Se explica el motivo de que sea posible yuxtaponer una declaración de obra con un procedimiento del art. 201.1 LH. Lo esencial no es el *"nomen"* de la escritura, sino que cumpla con el control de legalidad notarial verificando que se dispone de los documentos y requisitos necesarios. Alertamos sobre los peligros de las obras "emboscadas" en otros documentos. Finalmente, rechazamos la errónea práctica de hipertrofiar el procedimiento del art. 199 LH para fines y ámbitos para los que no fue concebido, denunciando la errónea doctrina de la Resolución de la DGRN de 17 de noviembre de 2015. Nos hacemos eco de que la Resolución de la DGSJFP de 27 de mayo de 2025 que parece apuntar en el buen camino de enmendar errores al decir *"Este artículo 199 en ningún caso ampara la posibilidad de encubrir, bajo el pretexto de una rectificación de descripción, negocios jurídicos"* pues, aunque referida a una agrupación, veda también su uso para declaraciones de obra nueva que son también negocios jurídicos. Falta un paso más: reconocer que conforme al art. 198 LH y su desarrollo en el 199 LH, este no sirve para rectificar descripciones, sino solo para incorporar la base gráfica. La rectificación de la descripción debe ir por la vía del art. 201 LH. Al margen de que no se entiende que no se respete el principio de titulación pública.

Se explica que, por el contrario, no se utilice como criterio de clasificación de los instrumentos la naturaleza del suelo sobre el que se desarrolla la edificación. Esta situación podría reconsiderarse si se consiguiera un procedimiento ágil de obtención de la cédula del art. 27 LS.

Al analizar los **elementos personales** se rechaza de plano que sea correcto distinguir entre una legitimación para declarar la obra en construcción (similar a la declaración de obra terminada *ab initio*) y otra distinta para declarar la finalización de obra. Hoy los requisitos se exigen en la última y son numerosas las declaraciones exigidas hoy que no se compadecen, no se corresponden con una legitimación menor facilitada por normas de dudosa vigencia o rango. Se denuncia por ello el abandono del estudio de la naturaleza jurídica para decidir la legitimación en el otorgamiento de estas escrituras.

A continuación se analizan los casos del propietario y el tracto; la sociedad de gananciales con normas reglamentarias y con el RD 1093/1997 que se apartan del Código civil; las situaciones de herencia yacente y la intervención de herederos y legatarios de cosa cierta y la posibilidad de que queden elementos privativos sin adjudicar; la comunidad ordinaria, donde asistimos a una ceremonia de la confusión con los distintos criterios sobre mayoría o unanimidad que se suceden en las resoluciones; las obras en la propiedad horizontal, distinguiendo la LPH de la normativa catalana y si son obras de la comunidad o de un propietario (sin perjuicio de un estudio más profundo en los trabajos complementarios); la propiedad horizontal tumbada; el nudo propietario; el superficiario;

el titular del derecho de vuelo (y la vigencia de este derecho o su consideración como mera mención con probable infracción del art. 1.3 LH); y, entre otras muchas tipologías, las UTE (donde alguna resolución reciente causa cierta confusión por partir de una inscripción mal practicada).

Se procede a destacar el impacto de la obligación de georreferenciación desde 2015 genera en la legitimación para otorgar estas escrituras.

Los problemas del **juicio de aptitud** son comunes con otras escrituras. Nos detenemos en un problema crucial que la DG no ha detectado en la Resolución de 25 de febrero de 2025: ¿puede el registrador calificar respecto de una situación de discapacidad por su mera mención en el folio real del Registro cuando con la Ley 8/2021 debería expurgarse del mismo? Los problemas se pueden generar por, de nuevo, petrificar en el Registro situaciones que deberían ser expurgadas (la discapacidad ya no es un estado, es evolutiva, padecer una discapacidad hoy no supone no tener aptitud para un determinado negocio mañana) y por basarse de manera inconsentida en el dato protegido sobre esa situación para calificar. La doctrina más moderna está detectando estas contradicciones. Se generarán problemas de calado.

El notario emitirá, además, los **juicios exclusivos de identidad y de legitimación representativa**, y verificará el tracto.

Junto a los consentimientos esenciales del otorgante, se suscita el problema de si es necesario el consentimiento de los titulares de cargas sobre la finca. Tradicionalmente, no se ha exigido el consentimiento del acreedor hipotecario, ni siquiera en el caso extremo de la escritura de demolición, pues la hipoteca no limita la disponibilidad sobre el bien. No obstante, mediante otro de sus habituales *obiter dicta* bien pudiera ser que la DG, en la resolución de 29 de noviembre de 2023, nos esté anticipando otro de sus elípticos cambios de criterio, al decir "*Esta doctrina de la subsistencia inalterada de las hipotecas existentes, respectos (sic) de las nuevas fincas nacidas como consecuencia de las modificación (sic) hipotecarias de las fincas gravadas, tiene como premisa que después de esas operaciones jurídicas pueda establecerse una correspondencia física entre las antiguas fincas originarias hipotecadas y las nuevas fincas"*, premisa de correspondencia física nunca antes enunciada.

Por el contrario, sí pueden ser necesarios consentimientos adicionales por la configuración de las fincas, hipótesis que se da sobre todo en los engalabernos, las casas o bodegas cueva, las fincas macladas, etc. En estas hipótesis la jurisprudencia afirma que no hay razón para imponer la excesiva solución de la propiedad horizontal, admitiendo la comunidad *sui generis*, la medianería horizontal e, incluso, la propiedad por planos o cúbica. Como anécdota, ante alguna calificación registral desistida en el Juzgado, se recuerda que los balcones pueden sobresalir en fachada. Finalmente, no entramos y nos remitimos a trabajos ulteriores sobre las obras en edificios constituidos en propiedad horizontal.

La sensación tras este estudio es que estamos en presencia de la punta del iceberg sobre las causas que pueden provocar la ineficiencia de la declaración de obra nueva,

Nos hemos limitado en este trabajo a la parte más "civil" del problema. Los aspectos más asumibles por los juristas especializados en Derecho privado y con meras introducciones al urbanismo.

Las causas más graves de la ineficiencia se detallarán en los trabajos complementarios.

Probablemente, las verdaderas causas del riesgo de ineficiencia sea que la DG ha convertido la declaración de obra nueva (nunca mencionada como supuesto de georreferenciación obligatoria en el art. 9.b LH) no ya en un supuesto de georreferenciación obligatoria en la mayoría de los casos, sino en el supuesto más difícil al no admitir los criterios de identidad gráfica con margen de tolerancia y exigir el posicionamiento absoluto. Parece que nadie es consciente de que corremos hacia el precipicio cuando se pretenda inscribir el posicionamiento absoluto de una finca y se rechace la inscripción porque la finca colindante inscribió sus coordenadas aproximadas amparadas en el margen de tolerancia. Es decir, la mala moneda, expulsa a la buena. La georreferenciación aproximada (y, por tanto, incorrecta o no absoluta) inscrita antes, impedirá el acceso de la georreferenciación correcta y absoluta de la colindante. Los costes financieros que esta anómala situación puede provocar en las promociones son notables.

Añadamos la rogación tácita, generando procedimientos donde se invierte el orden civil habitual. Hasta 2015, quien entendía que se producía la invasión de su finca con una construcción extralimitada se defendía interponiendo el juicio verbal de interdicto de obra nueva. Ahora es al revés. Al colindante le bastará oponerse al procedimiento de consignación de las georreferencias, para provocar que se remita al Juez y deba ser el promotor de la obra el que demuestre que no se extralimita. Ha cambiado quién debe iniciar el pleito. La rogación tácita es un peligro público silencioso.

Por supuesto, coadyuvan a esta ineficiencia la creación de archivos inútiles de libros del edificio (nadie sabe para qué puedan servir ni nadie los consulta y se petrifican) o inventarse un cierre registral por ausencia de manifestación sobre actividades contaminantes no previsto en las Leyes.

Finalmente, se solapan documentos que deben constar reproducidos en otros.

Toda esta sucesión de ocurrencias, genera éxitos en el corto plazo que bien pudieran provocar consecuencias no buscadas. Éxitos porque se debe reconocer que la labor de lobby, no ya en Bruselas, sino mucho más cerca funciona. Consecuencias no queridas porque el Registro parece ir de victoria en victoria manteniendo contra el Catastro su base gráfica, ampliando los actos susceptibles de inscripción, incorporando publicidad noticia tras publicidad noticia … pero con el riesgo de que al final sea un registro administrativo, no con efectos jurídicos, y las Comunidades Autónomas puedan discutir la competencia al Estado.

No sabiendo dónde vas, normalmente acabarás en otra parte. Pero sabiendo dónde quieres llegar, debes valorar si lo que vas a ganar en ese camino compensa la situación final en la que te encontrarás.

Estas materias ya son parte de los trabajos complementarios a los que nos remitimos.

Esta es una tesis civil porque la declaración de obra nueva partía de la propiedad y del principio de accesión. Hoy es casi lo menos relevante. Así evoluciona el Derecho.

La tesis concluía con desánimo sobre el destino del Derecho Civil (frente al Administrativo o el Urbanismo), pero quizá exista un rayo de luz.

EPÍLOGO: UN RAYO DE LUZ (STS 4/9/2025)

Terminábamos nuestras conclusiones generales con cierto desánimo. Decíamos: *"La tesis concluía con desánimo sobre el destino del Derecho Civil (frente al Administrativo o el Urbanismo), pero quizá exista un rayo de luz"*.

En las páginas anteriores nos preocupaba la conversión del derecho a la inscripción en una acción pseudoprocesal; la aplicación de criterios más administrativos que civiles; la conversión de un Registro con efectos jurídicos en un Registro de publicidad noticia; la prevalencia del Derecho Administrativo sobre el Derecho Civil …

Curiosamente, en esa aproximación del Derecho Administrativo al Civil, el Tribunal Supremo ha introducido recientemente un cambio de orientación. La STS de la Sala de lo Civil de fecha 4 de septiembre de 2025[445] cambia su doctrina sobre la impugnación en sede judicial de la calificación registral y de las resoluciones de la DGSJFP.

Extractamos: *"La ley prevé que la calificación negativa del registrador pueda ser impugnada mediante dos vías alternativas: un recurso ante la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (antes, Dirección General de los Registros y del Notariado), cuya resolución puede ser luego objeto de impugnación judicial mediante un procedimiento especial (un juicio verbal con las especialidades previstas en el art. 328 LH); y una impugnación judicial directa por el reseñado procedimiento especial, tal y como prevé el art. 324 LH … Es claro que el objeto de la impugnación de la calificación ante la Dirección General viene precisado por el art. 326 LH, cuando prescribe que «deberá recaer exclusivamente sobre las cuestiones que se relacionen directa e inmediatamente con la calificación del Registrador, rechazándose cualquier otra pretensión basada en otros motivos o en documentos no presentados en tiempo y forma». Ahora debemos cuestionarnos si el objeto de la impugnación mediante el juicio verbal, regulado en el art. 328 LH, se ve afectado por esta limitación de objeto y medios de prueba, o si su ámbito de conocimiento es más amplio y si pueden aportarse medios de prueba e información de la que no disponía en ese momento la registradora cuya calificación negativa se impugna".*

Reconsidera la doctrina de la sentencia del pleno de sala de lo civil del mismo Tribunal Supremo 625/2017, de 21 de noviembre (*"Otros pleitos posteriores, uno de los cuales es el presente, han hecho que la sala reconsidere esta interpretación legal"*).

El cambio de criterio supone que la *"limitación propia de un recurso administrativo no se extiende al juicio verbal de impugnación de la calificación negativa o, en su caso, de la resolución de la Dirección General …".*

Y la conclusión es que *"la competencia de los tribunales al conocer de estas acciones de impugnación no es meramente revisora de un acto administrativo, sino que el tribunal resuelve con plenitud de jurisdicción sobre la procedencia de la calificación registral objeto de impugnación, con la posibilidad de aportar los medios de prueba de que se disponga en ese momento, con independencia de si fueron puestos a disposición del registrador que formuló la calificación negativa".*

[445] Roj: STS 3866/2025 - ECLI:ES:TS:2025:3866 Id Cendoj: 28079119912025100020 (Nº de Recurso: 2174/2020 Nº de Resolución: 1214/2025)

La sentencia señala la evolución que se ha producido en la materia e, incluso, la censura del Tribunal Constitucional a la concepción meramente revisora, incluso en sede de jurisdicción contencioso-administrativa.

Y concluye:

> *"Si esto es así en el ámbito contencioso administrativo, con mayor razón el conocimiento por los tribunales civiles de las impugnaciones de las calificaciones registrales negativas o de las resoluciones de la Dirección General que resuelvan el eventual recurso gubernativo, no puede tener un mero carácter revisor, sino que, de acuerdo con su regulación legal (art. 328 LH), el alcance de ese conocimiento queda delimitado por las siguientes apreciaciones:*
>
> *i. El objeto del juicio verbal se ciñe por el art. 328 LH a la procedencia o improcedencia de la calificación negativa del registrador y queda expresamente excluida la validez o no del negocio jurídico que subyace en el documento objeto de la calificación registral. Es un proceso previsto para controlar la legalidad de la calificación y no prejuzga la validez o no del título.*
> *ii. En este enjuiciamiento pueden ser tenidas en cuenta no sólo las alegaciones y documentos e información suministrados al registrador, o que estuvieran a su disposición por constar en el registro, así como las razones vertidas por el registrador en su nota de calificación y, en su caso, en el informe emitido en el previo recurso gubernativo (art. 327 LH); sino también cualesquiera otras que pudieran incidir directamente en la (im)procedencia de la inscripción o anotación pretendida y denegada.*
> *iii. Los tribunales que conozcan de estos procedimientos, siempre en el marco de los principios dispositivo y de aportación de parte, deben resolver sobre el fondo de las pretensiones ejercitadas. El incumplimiento de este deber, bajo el pretexto del carácter revisor de la jurisdicción supone «una restricción desproporcionada y contraria a la tutela judicial efectiva».*
> *iv. En consecuencia, y por lo que interesa en este caso, las partes pueden aportar documentos que no fueron puestos a disposición del registrador con la solicitud de inscripción o anotación registral. De lo que cabe inferir que puede resultar compatible, en algún caso, que la función del registrador, a la vista de la documentación suministrada y de la información disponible en el registro, fuera correcta, pero el tribunal acceda a la inscripción o anotación pretendida y denegada por razones y/o documentos no tenidos en consideración al realizar el registrador su nota de calificación.*
> *v. La consecuencia en un caso como este es que los tribunales de instancia no se han excedido del ámbito de conocimiento que les confiere el art. 328 LH al estimar la demanda y anular la calificación registral impugnada. …".*

Como todo cambio de criterio tiene luces y sombras. Lo importante es la "tutela judicial efectiva". A partir de ahora, la sentencia podrá decir que la calificación denegatoria fue correcta, pero que debe practicarse la inscripción porque el Tribunal ha tenido en cuenta los documentos aportados. El envés de esta situación es que también admite tener en cuenta el "informe del registrador", en el que este nunca debería incorporar argumentos nuevos porque no se le da traslado a la parte. Como en la práctica no son pocos los informes que se extralimitan de su contenido procedimental y cuyo contenido ignora el recurrente, esta vía de aportar otros documentos puede compensar esa asimetría.

Lo importante es que existe un derecho a la tutela judicial efectiva. Y lo importante es que se va a resolver en sede civil sobre cuestiones de fondo.

Quizá esta conclusión no debería sorprender, pese a que quien impugnó la resolución fue la registradora, pues ya había doctrina registral en tal sentido, aunque contraria a la tesis mayoritaria[446].

[446] Puede verse: Pertíñez Vílchez, Francisco. Recensión de "GUILARTE GUTIÉRREZ, Vicente: *El procedimiento registral y su revisión judicial: Fundamentos y práctica".* RCDI, mayo 2011. Nº 725. Pág. 1833. Dice:
"considera Guilarte que los juicios verbales especiales de revisión de los procedimientos tienen naturaleza plenaria, es decir, no tienen más limitación probatoria que la que se deriva de las normas procesales generales y lo que en ellos se decida en relación a la validez de los títulos sometidos a calificación puede producir efectos de cosa juzgada, que impida su revisión en un procedimiento ordinario posterior cuando exista coincidencia objetiva y subjetiva entre ambos procedimientos, ya que la tutela judicial efectiva nunca podría obtenerse si la inscripción decidida en un procedimiento jurisdiccional lo fuera con carácter meramente claudicante o provisional".

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez-Sala Walther, J. (2018, 10 de mayo). La actuación notarial entre la privacidad y la transparencia. *El Notario del Siglo XXI*, (81). Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-81/academia-matritense-del-notariado/8905-la-actuacion-notarial-entre-la-privacidad-y-la-transparencia

Álvarez, S., & Fernández-Sordo, E. (2023, 10 de julio). *El derecho transitorio del RDL 5/2023 y las modificaciones estructurales*. Almacén de Derecho. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://almacendederecho.org/el-derecho-transitorio-del-rdl-5-2023-y-las-modificaciones-estructurales

Avance del criterio de la DGSJFP sobre la Ley de Suelos Contaminados. (2022, 21 de agosto). Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/participa/noticias/avance-del-criterio-de-la-dgsjfp-sobre-la-ley-de-suelos-contaminados/

Ávila Navarro, P. (2012). *Formularios notariales* (Vol. 4). Editorial Bosch.

Arnáiz Eguren, R. (1991). *Aspectos civiles y registrales en la declaración de obra nueva: El alcance y significado del artículo 25 de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 25 de julio de 1990*. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 67(607), 2157–2206.

Arnaiz Eguren, R. (1995). *Registro de la propiedad y urbanismo: Estudio sobre la inscripción de actos y negocios de naturaleza urbanística*. Marcial Pons.

Asociación de Profesores de Derecho Civil. (2018). *Propuesta de Código Civil*. Editorial Tecnos.

Barrenechea García, J. J. (s.f.). *Notaría José Julio Barrenechea*. Recuperado el 20 de febrero de 2024, de https://notariabarrenechea.com/index.php/autorizacion-militar

Bengoetxea Arrieta, F. (2020, 11 de mayo). *Novedades en la inscripción registral de la obra nueva tras la reciente modificación de la Ley de Suelo de Madrid*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/doctrina/resumenes-leyes/novedades-en-la-inscripcion-registral-de-la-obra-nueva-tras-la-reciente-modificacion-de-la-ley-de-suelo-de-madrid/

Bernal-Quirós Casciaro, J.J. (2013). Inscripción en el registro de la propiedad de la declaración de obra nueva. En A. Valero Fernández-Reyes, A. Pérez-Coca Crespo, L.B. Pérez-Gallardo, J.A. Pérez Bustamante de Monasterio (Coords.), *Estudios de derecho privado en homenaje a Juan José Rivas Martínez* (pp. 1031-1060). Dykinson.

Bernaldo de Quirós, T. (2019, 23 de septiembre). *La caducidad de las licencias y autorizaciones*. LegalToday. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.legaltoday.com/opinion/blogs/transversal/blog-administracion-publica/la-caducidad-de-las-licencias-y-autorizaciones-2019-09-23/

Berryhill, J., Kok Heang, K., Clogher, R., & McBride, K. (2019). *Hello, World: Artificial intelligence and its use in the public sector* (OECD Working Papers on Public Governance, Núm. 36). OECD Publishing. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://doi.org/10.1787/726fd39d-en

Bouvard Nuño, L. (s.f.). *Notaría de Playa Blanca*. Recuperado el 22 de mayo de 2024, de https://www.notariadeplayablanca.com/notar%C3%ADa-de-playa-blanca

Brancós i Núñez, E. (2013). Catastro y Registro. *El Notario del siglo XXI*, (47), 34-38. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://legado.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-47/159-catastro-y-registro-0-2316119188737235

Brancós i Núñez, E. (2021). Coordinación Catastro/Registro y la supuesta presunción de exactitud (2ª parte). *El Notario del siglo XXI*, (96), 81-85. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-96/opinion/opinion/10624-coordinacion-catastro-registro-y-la-supuesta-presuncion-de-exactitud-2-parte

Brancós i Núñez, E. (2022). De nuevo sobre la coordinación Catastro-Registro. La finca registral como metaverso. *El Notario del siglo XXI*, (105), 72-79. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-105/opinion/opinion/11608-de-nuevo-sobre-la-coordinacion-catastro-registro-la-finca-registral-como-metaverso

Brancós i Núñez, E. (2023). Coordinación Catastro-Registro. *El Notario del siglo XXI*, (109), 54-61. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-109/opinion/opinion/12120-coordinacion-catastro-registro

Brancós i Núñez, E. (2023). Coordinación Catastro-Registro. *El Notario del siglo XXI*, (110), 58-65. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-110/opinion/opinion/12231-coordinacion-catastro-registro

Brancós i Núñez, E. (2023). Coordinación Catastro-Registro. Una propuesta de solución. *El Notario del siglo XXI*, (111), 66-69. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-111/opinion/opinion/12334-coordinacion-catastro-registro-una-propuesta-de-solucion

Brancós i Núñez, E. (2024). Descoordinación Registro-Catastro y Registro-Registro. *El Notario del siglo XXI*, (115), 50-55. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-115/opinion/opinion/12814-descoordinacion-registro-catastro-y-registro-registro

Cabanas Trejo, R. & Ballester Azpitarte, L. ((2015, 10 de diciembre). *La vida efímera del reciente expediente notarial de rectificación de cabida. Resolución de la DGRN de 17/11/2015 (BOE 09/12/2015)* [Entrada blog]. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://boletinjuridico.wordpress.com/tag/blog/

Cámara Álvarez, M. de la. (1985). Estudios sobre propiedad horizontal. En *Estudios de derecho civil* (p. 468). Montecorvo.

Cano Murcia, A. (2016). *Jurisprudencia a mano sobre: Caducidad licencia de obras (I)*. El Consultor Urbanístico. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://elconsultor.laley.es/Content/DocumentoDestUrb.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAkNDM0tTM7Wy1KLizPw8WyMDQzNDIwMjkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAGNglcA1AAAAWKE

Cano Murcia, A. (2017). *Supuesto práctico: Caducidad licencia de obras*. El Consultor Urbanístico. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de

https://elconsultor.laley.es/Content/DocumentoDestUrb.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAkMjEFYrSy0qzszPszU-yMDQ3MDE0BAlkplW65CeHVBak2qYl5hSnAgBzJcwvNQAAAA%3D%3DWKE

Carrasco Perera, A. (2023). *Un silencio positivo de actos urbanísticos que para nada sirve*. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://ga-p.com/publicaciones/un-silencio-positivo-de-actos-urbanisticos-que-para-nada-sirve/

Castán Tobeñas, J., & Román García, A. (1984). *Derecho civil español, común y foral*. Reus.

Castellà Andreu, J. M., & Cotino Hueso, L. (2014). *Derecho constitucional básico*. Huygens.

Castillo Martínez, C. del C. (2018). *El control jurisdiccional de la calificación registral: el juicio verbal contra la calificación del registrador de la propiedad. Especial referencia al decreto de adjudicación y su calificación negativa por parte del registrador de la propiedad. Revista Acta Judicial*, (1), 3–51. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://revistaactajudicial.letradosdejusticia.es/index.php/raj/article/view/14

Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (2022). *Pisos turísticos y comunidades de vecinos: el art. 17.12 de la Ley de Propiedad Horizontal a la luz de la Dirección General de la Seguridad Jurídica y la Fe Pública*. *Revista Jurídica del Notariado*, (115), 175-248.

Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (2024). Prohibición estatutaria de pisos turísticos en comunidades de vecinos: ¿por ser una actividad económica o potencialmente molesta y abusiva? (Comentario a las SSTS de 27 y 29 de noviembre de 2023). *Actualidad civil*, (2).

Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (2024). *Realidad (social) y norma (jurídica): la interpretación sociológica o evolutiva en Derecho privado*. Aranzadi.

Colegio Oficial de Arquitectos de Cádiz. (2017). *Libro del edificio: Contenido documental*. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.arquitectosdecadiz.com/wp-content/uploads/2017/12/informe._libro_del_edificio._contenido_documental.pdf

Cruz Villalón, J. (2016). La metodología de la investigación en el Derecho del Trabajo. *Temas laborales*, (132), 73–121. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5446475.pdf

Cuadro comparativo Reforma Ley Hipotecaria y Catastro. (2015, 29 de junio). Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/sc/cuadro-comparativo-reforma-ley-hipotecaria-y-catastro/

Chaves, J. R. (2021, 15 de febrero). *Impugnación de instrucciones, circulares y figuras similares: la ocasión perdida*. El rincón jurídico de José Ramón Chaves. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://delajusticia.com/2021/02/15/impugnacion-de-instrucciones-circulares-y-figuras-similares-la-ocasion-perdida/

Chico y Ortiz, J. M. (1994). La publicidad efecto y la publicidad noticia. *Revista de Derecho Privado*, 78(2), 145-155.

De Castro y Bravo, F. (1985). *El negocio jurídico*. Civitas.

De la Fuente García, M. P. (2019, 19 de febrero). *Inscripción de acta de terminación parcial de obra de un piso en propiedad horizontal: no necesita georreferenciación*. NotaríAbierta. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://notariabierta.es/inscripcion-de-una-declaracion-de-obra-referida-a-un-elemento-independiente-de-una-propiedad-horizontal-no-es-necesaria-la-georrreferenciacion/

De la Fuente Sancho, A. (2015, 1 de noviembre). *Resumen Resolución suministro de información de Notarios al Catastro*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-notarial/varios/resumen-resolucion-suministro-de-informacion-de-notarios-al-catastro/

De la Fuente Sancho, A. (2019, 2 de junio). *Informe Oficina Notarial mayo 2019. Catastro y validación de ficheros GML*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-notarial/informes-mensuales-o-n/informe-oficina-notarial-mayo-catastro-y-validacion-de-ficheros-gml/

De la Fuente Sancho, A. (2020, 30 de enero). *Informe Oficina Notarial enero 2020. Notificaciones notariales en expedientes catastrales*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-notarial/informes-mensuales-o-n/informe-oficina-notarial-enero-2020-notificaciones-notariales-en-expedientes-catastrales-y-de-jurisdiccion-voluntaria/

De los Mozos, J. L. (1986). La teoría general del negocio jurídico: su oportunidad e importancia. *Anuario de derecho civil*, 39(3), 787–806. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/46660.pdf

De Pablos O'Mullony, J. M., Campuzano, J. & Sieira Gil, J. (2021, 25 de octubre). *Registradores tokenización de activos* [Vídeo]. III Jornada Blockchain Economía con Universidad de Navarra. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.youtube.com/watch?v=r5SpKzG067k

Delgado Ramos, J. (2016, 25 de julio). *Problemática y tratamiento registral de los desplazamientos o giros de la cartografía catastral*. Regispro.es. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://regispro.es/tratamiento-registral-de-los-desplazamientos-o-giros-de-la-cartografia-catastral/

Delgado Ramos, J. (2018, 28 de enero). *Para georreferenciar fincas, acudir al 201 LH en vez de al 199 LH no es nada recomendable*. *Y hacerlo sin pedir anotación preventiva, es arriesgado*. Regispro.es. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://regispro.es/j-delgado-para-georreferenciar-fincas-acudir-al-201-lh-en-vez-de-al-199-lh-no-es-nada-recomendable/

Delgado Ramos, J. (2019, 9 de julio). *RDGRN 7-6-2019: sobre rectificación de cabida de finca que ya tiene inscrita su georreferenciación. Reseña y comentario crítico*. Regispro.es. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://regispro.es/rdgrn-7-6-2019-sobre-rectificacion-de-cabida-de-finca-que-ya-tiene-inscrita-su-georrefe-renciacion-resena-y-comentario-critico-j-delgado/

Delgado Ramos, J. (2019, 4 de noviembre). *Expediente de dominio del art. 201 LH: requiere título de propiedad coincidente con la superficie y georreferenciación que se pretende inscribir*. Regispro.es. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://regispro.es/expediente-de-dominio-del-art-201-lh-requiere-titulo-de-

propiedad-coincidente-con-la-superficie-y-georreferenciacion-que-se-pretende-inscribir/

Delgado Ramos, J. (2020, 2 de mayo). *¿Es necesario otorgar escritura pública (presencial o por videoconferencia) y devengar el impuesto de A. J. D. para obtener la inscripción de edificaciones (y otros hechos y actos unilaterales)?* Regispro.es. Recuperado el 20 de febrero de 2024, de https://regispro.es/es-legalmente-necesario-otorgar-escritura-publica-notarial-para-la-inscripcion-registral-de-edificaciones-y-otros-hechos-o-actos-unilaterales/

Delgado Ramos, J. (2022). *Georreferenciación de fincas registrales y su coordinación con el Catastro: Estudio especial del artículo 199 de la Ley Hipotecaria*. Aferre.

Delgado Ramos, J. (2022, 7 de marzo). *Las coordenadas UTM de la edificación: exigibles incluso en obras en construcción*. Regispro.es. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://regispro.es/las-coordenadas-utm-de-la-edificacion-exigibles-incluso-en-obras-en-construccion/

Delgado Ramos, J. (2023, 29 de marzo). *La opción entre inscribir una edificación como "legal" o como "prescrita (art 28.4 TRLS) tiene importantes consecuencias. La DG, que fomenta la vía del 28.4, lo advierte, pero omite detallarlas*. Regispro.es. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://regispro.es/j-delgado-la-opcion-entre-inscribir-una-edificacion-como-legal-o-como-prescrita-art-28-4-trls-tiene-importantes-consecuencias/#comentario-cuales-son-esas-consecuencias-juridicas-negativas-de-inscribir-por-la-via-del-art-284-trls

Delgado Ramos, J. (2024, 24 de junio). *9º Cumpleaños de la Ley 13/2015: disfunciones iniciales y su corrección (o no) en su aplicación práctica durante estos años*. Regispro.es. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://regispro.es/9o-cumpleanos-de-la-ley-13-2015-disfunciones-iniciales-y-su-correccion-o-no-en-su-aplicacion-practica-durante-estos-anos/

Diéguez Oliva, R. (2024, 15 de julio). *La usucapión de los elementos comunes en la propiedad horizontal*. Almacén de Derecho. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://almacendederecho.org/propiedad-horizontal-y-edificacion

Díez-Picazo, L. (1961). *Eficacia e ineficacia del negocio jurídico*. *Anuario de derecho civil*, 14(4), 809–834. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2048946.pdf

Díez-Picazo, L. (1996). *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial (Vol. 1)*. Civitas.

Díez-Picazo, L., & Gullón Ballesteros, A. (2012). *Sistema de derecho civil (Vol. 1)*. Tecnos.

Dirección General del Catastro. (s.f.). *Guía de la Certificación Catastral Descriptiva y Gráfica*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.catastro.hacienda.gob.es/ayuda/Guia_Certificacion_Catastral_Descriptiva_Grafica.pdf

Dirección General del Catastro. (2017, 22 de mayo). *Informe catastral de Ubicación de Construcciones (ICUC)*. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.catastro.hacienda.gob.es/ayuda/vga/ayuda_ICUC.htm

Doménech, G. (2023, 9 de marzo). *El embrollo de las instrucciones administrativas*. Almacén de Derecho. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://almacendederecho.org/el-embrollo-de-las-instrucciones-administrativas

Eimil Trasancos, Ó. (2019, 14 de diciembre). *Comentario crítico del Registrador a la RDGRN de 5 de noviembre de 2019*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/resoluciones/concretas-resoluciones/comentario-critico-del-registrador-a-la-rdgrn-de-5-de-noviembre-de-2019/

El Patrimonio familiar, profesional y empresarial: sus protocolos: constitución, gestión, responsabilidad, continuidad y tributación (Vol. 7). (2005). Bosch.

Espiñeira Soto, I. (2006, 6 de abril). *Comentario sobre el acceso al Registro de Propiedad de documentos de notarios extranjeros*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/LEYESEXTRANJERAS/escriturasextranjeras.htm

Esquirol Jiménez, V. (2020). *La descripción de la finca en la escritura pública: Su concordancia con la realidad, con el Registro de la Propiedad y con el Catastro*. Marcial Pons y Ediciones Jurídicas y Sociales.

Esquirol Jiménez, V. (2020, 9 de octubre). *Novedades de interés notarial de la Resolución Conjunta Catastro-Registro 7 octubre 2020*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-notarial/otros-temas/novedades-de-interes-notarial-de-la-resolucion-conjunta-catastro-registro-7-octubre-2020/

Esquirol Jiménez, V. (2020, 20 de octubre). *Novedades de interés notarial de la Resolución conjunta de 7 de octubre de 2020 de la DGSJFP y de la DGC*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-notarial/otros-temas/novedades-de-interes-notarial-de-la-resolucion-conjunta-catastro-registro-7-octubre-2020/

Esquirol Jiménez, V. (2021, 19 de abril). *Resumen de la Resolución conjunta Catastro-DGSJFP sobre representación gráfica de inmuebles en documentos notariales. Notas sobre la Resolución Conjunta Catastro-DGSJFP para la incorporación de la representación gráfica de inmuebles en documentos notariales*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-notarial/otros-temas/resumen-resolucion-conjunta-catastro-dgsjfp-representacion-grafica-inmuebles-documentos-notariales/

Esquirol Jiménez, V. (2021, 14 de junio). *La inscripción de la representación gráfica de la finca: ¿Por qué no debería ser un problema sino una ventaja?* Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-notarial/otros-temas/la-inscripcion-de-la-representacion-grafica-de-la-finca-ventajas/

Esquirol Jiménez, V., & Jiménez Clar, A. (2022, 16 de noviembre). *Certificado catastral de identidad de parcela. Conceptos de precisión métrica y de identidad gráfica*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-notarial/varios/certificado-catastral-de-identidad-de-parcela-conceptos-de-precision-metrica-y-de-identidad-grafica/

Esquirol Jiménez, V. (2024, 1 de marzo). *Expediente del art. 199 LH incoado por uno solo de los cotitulares de la finca*. Notarios y Registradores. Recuperado el 7 de julio de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/resoluciones/por-meses/resoluciones-marzo-2024-direccion-general-seguridad-juridica-y-fe-publica/#86-expediente-del-art-199-lh-incoado-por-uno-solo-de-los-cotitulares-de-la-finca

Esquirol Jiménez, V. (2024, 14 de mayo). *Estudios prácticos incluidos en los informes sobre territorio*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/territorio/estudios-incluidos-en-los-informes-sobre-territorio/

Fandos Pons, P. (2017, 16 de octubre). *El Registro de la Propiedad y el Catastro: finca registral y parcela catastral* [Vídeo]. Alicante: Máster Oficial en Valoración, Catastro y Sistemas de Información Territorial, Universidad Miguel Hernández. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://mastervcs.umh.es/2017/10/16/registro-la-propiedad-catastro-finca-registral-parcela-catastral/

Femenia Ribera, C. & Mora Navarro, G. (2016). La Ley 13/2015 y por qué algunos técnicos nos empeñamos en hablar de precisión. *La Notaria*, (2-3), 88-93.

Fernández de Buján y Fernández, A. (2016). La cosa juzgada en la Ley 15/2015, de la Jurisdicción Voluntaria. *Revista crítica de derecho inmobiliario*, 92(755), 1337–1354. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.revistacritica.es/index.php/rcdi/article/view/1410

Fernández Estevan, V. (2023, 30 de marzo). *Registro de expedientes de alteración física de fincas para notarios*. Ponencia presentada en la Conferencia Anual sobre Cuestiones Tributarias y Catastrales, Colegio Notarial de Galicia, A Coruña.

Fernández Montalvo, R. (2012). Sentencias más relevantes pronunciadas por el Tribunal Supremo sobre régimen jurídico de las Administraciones locales en 2012. *Anuario del Gobierno Local.* Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1437/08_FERNANDEZ_p229_284_Anuario_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Fernández Navarrete, D. (1978). La evolución histórica de la Contribución Territorial Rústica. *Agricultura y Sociedad*, (8), 183-209. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=82368&orden=111021&info=link

Fernández Rodríguez, T. R. (2023). *Manual de derecho urbanístico* (27.ª ed.). Aranzadi.

Fernández Rodríguez, T. R., & García de Enterría y Martínez-Carande, E. (2022). *Curso de Derecho Administrativo* (18.ª ed.), (Vol. 1). Civitas Thomson Reuters.

Galgano, F. (2001). El crespúsculo del negocio jurídico. *Derecho & sociedad*, (16), 237-250. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7792628.pdf

García-Bellido García de Diego, J. (1993). La liberalización efectiva del mercado del suelo: escisión del derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada. *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, (95-96), 175–198. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3292933&orden=0&info=link

García-Bellido García de Diego, J. (1994). Configuración de la "propiedad desagregada": dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 28(138), 83-170.

García-Boente Dávila, G. (2022, 7 de febrero). *Próxima reforma del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/normas/futuras-normas/paginas-especiales/proxima-reforma-del-plan-general-de-ordenacion-urbana-de-madrid/

García Fabra, I. (2017, 10 de marzo). *Las limitaciones legales del dominio por razón de utilidad pública y la Ley 13/2015*. Registradores de la Comunidad Valenciana. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://registradorescomunidadvalenciana.org/trabajos/las-limitaciones-legales-del-dominio-por-razon-de-utilidad-publica-y-la-ley-132015-inmaculada-garcia-fabra/

García García, J. M. (1996). Naturaleza jurídica de la declaración de obra nueva como formalización de un acto real que requiere el consentimiento de todos los dueños. (Crítica a la Resolución DGRN de 21 de febrero de 1995). *Lunes Cuatro Treinta*, (198), 10-14. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://registradorescomunidadvalenciana.org/wp-content/uploads/2014/04/Revista-no-198.pdf

García García, J. M. (2022). *Legislación hipotecaria (2ª ed.).* Aranzadi.

García Martínez, P. J. (2017). La extralimitación en el ámbito de la actuación representativa [Tesis doctoral, Universidad de Murcia]. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/55685/1/Pedro%20Javier%20Garc%C3%ADa%20Mart%C3%ADnez%20Tesis%20Doctoral.pdf

García-Noblejas Valentí, J. A. (2023). Suelos contaminados: normativa y resoluciones recientes de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública. *Revista de urbanismo*, (116). Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://eldere-cho.com/suelos-contaminados-normativa-resoluciones

García-Valdecasas Butrón, J. A. (2020, 19 de noviembre). *Informe Mercantil noviembre 2020. Poderes con facultades de riguroso dominio y jurisprudencia del Tribunal Supremo*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-mercantil/informes-mensuales-o-m/informe-mercantil-noviembre-2020-poderes-con-facultades-de-riguroso-dominio-y-jurisprudencia-del-tribunal-supremo/

García Vila, J. A. (2024, 22 de abril). *El expediente notarial para la reanudación del tracto sucesivo interrumpido*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-notarial/otros-temas/el-expediente-notarial-para-la-reanudacion-del-tracto-sucesivo-interrumpido/

Garrido Mayol, V. (2003). *Sinopsis del artículo 149 de la Constitución Española*. Constitución española. Recuperado el 22 de mayo de 2025 de, de https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2

Gimeno y Gómez-Lafuente, J. L. (1982). La ordenación de los Registros e instrumentos públicos en la Constitución española de 1978. *Revista crítica de derecho inmobiliario*, 58(552), 1309–1338. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.revistacritica.es/rcdi/article/view/6116

Gomá Lanzón, F. (2015). Rectificación de descripción, superficie o linderos de fincas inscrites. En Barrio del Olmo, C. P. (Coord.), *Jurisdicción voluntaria notarial: estudio practico de los Nuevos expedientes en la Ley de la Jurisdicción Voluntaria, Ley Hipotecaria y Ley de Navegación Marítima* (p. 1191-1196). Thomson Reuters Aranzadi.

Gomá Salcedo, J. E. (2001). ¿Qué he hecho yo todos estos años? *La Notaría*, (4), 52–58.

Gómez Gálligo, J. (2015). Grandes expectativas derivadas de la Ley 13/2015, de 24 de junio en relación a la coordinación del Registro de la Propiedad y del Catastro. *CT: Catastro*, (84), 13–26. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5307568&orden=0&info=link

Gómez Gálligo, F. J. (2017). Naturaleza de las decisiones del notario en su función de jurisdicción voluntaria. *El Notario del siglo XXI*, (75). Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-75/academia-matritense-del-notariado/7959-naturaleza-de-las-decisiones-del-notario-en-su-funcion-de-jurisdiccion-voluntaria

Gómez Martínez, J. (2021). *Los elementos estructurales de la propiedad horizontal en Cataluña: Parte general y el título constitutivo*. Tirant Lo Blanch.

González Carrasco, C. (s.f.). *Ejercicio de Cátedra* [Proyecto docente no publicado]. Universidad de Castilla-La Mancha.

González Pérez, J. (1991). *Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo* (2ª ed.). Civitas.

Higuera Serrano, C. (2016, noviembre 15). *Obra nueva: novedades en el artículo 202 de la Ley Hipotecaria*. NotaríAbierta. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://notariabierta.es/declaracion-obra-nueva-202lh/

Higuera Serrano, C. (2017, febrero 7). *Una historia interminable (II): El libro del edificio, un libro de ilusiones*. NotaríAbierta. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://notariabierta.es/una-historia-interminable-ii-libro-del-edificio-libro-ilusiones/

Higuera Serrano, C. (2017, febrero 21). *Una historia interminable (III): El libro del edificio, del legajo a la nube*. NotaríAbierta. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://notariabierta.es/una-historia-interminable-iii-libro-del-edificio-del-legajo-la-nube/

Higuera Serrano, C. (2017, marzo 7). *Una historia interminable (IV): El archivo del libro del edificio*. NotaríAbierta. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://notariabierta.es/una-historia-interminable-iv-archivo-del-libro-del-edificio/

Identidad de parcela (2017, 22 de mayo). *Sede Electrónica del Catastro.* Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.catastro.hacienda.gob.es/ayuda/ayuda_identidad.htm

Informe del Consejo de Estado sobre la inserción de España en Europa. (2008). Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/Europa.pdf

Instituto Geográfico Nacional. (s.f.). Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA). Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://pnoa.ign.es/

Jiménez Cerrajería, J. (2019, 29 de enero). *Rectificación descriptiva de fincas (art. 201 LH)*. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariadeplaya-blanca.com/resoluciones-d-g-r-n-y-jurisprudencia/rectificaci%C3%B3n-descriptiva-de-fincas-art-201-lh

Jiménez Clar, A. (2023). *La incorporación de la información gráfica a la escritura pública*. Córdoba: Basconfer. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://basconfer.com/module/iqitsearch/searchiqit?s=9788409489039

Jiménez Clar, A. (2023). *Elementos de Información Territorial*. Basconfer.

Jiménez Gallego, C. (2016). *La Nueva coordinación realidad-catastro-registro: comentario jurídico a la Ley 13/2015, de 24 de junio*. Tirant lo Blanch.

Kahneman, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Debate.

Lacruz Berdejo, J. L., & Sancho Rebullida, F. de A. (1984). *Derecho inmobiliario registral*. Bosch.

Larenz, K. (1958). *Derecho de obligaciones: Versión española y notas de Jaime Santos Briz*. Revista de Derecho Privado.

Ledesma Ibáñez, J. (2014). *Conflicto por las atribuciones profesionales en el ámbito de la edificación*. La Ley. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://apatgn.org/c/document_library/get_file?uuid=161ba5e9-77f9-416a-ae07-f118a529273c&groupId=11117

León Alonso, J. (1991). Comentario del articulo 1713 CC. En *Comentario del Código Civil* (Vol. 2). Ministerio de Justicia.

Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. *Boletín Oficial del Estado*, (151), 1-18. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-7046

Llanos Malca, E. R., & Sánchez Zorrilla, M. (2011). El mundo del acto jurídico y del negocio jurídico. *Derecho y cambio social*, 8(26). Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5496836

Longo Martínez, A. A. (2011). Reciente doctrina registral sobre exigibilidad del seguro decenal. *La Notaria*, (2), 84-89.

Longo Martínez, A. A. (2017). La representación georreferenciada: primeros meses de aplicación de la ley 13/2015. *La Notaria*, (1-2), 90-106.

López Cano, J. (2015). *Formularios notariales: Ley de Jurisdicción Voluntaria, subastas notariales y concordancia entre el Catastro y el Registro*. Aranzadi La Ley.

Marin Calero, C. (s.f.). *La georreferenciación en la doctrina de la Dirección General* [Trabajo no publicado].

Mariño Pardo, F. (2014, 3 de noviembre). *Tema 23. El negocio jurídico*. Notario Francisco-Manuel Mariño Pardo. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de

https://www.franciscomarinopardo.es/mis-temas/22-civil-parte-general/57-tema-23-el-negocio-juridico

Mariño Pardo, F. (2014, 18 de diciembre). La declaración de obra nueva. Doctrina de la DGRN [Entrada blog]. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de http://www.iurisprudente.com/2014/12/la-declaracion-de-obra-nueva-doctrina.html

Mariño Pardo, J. (2015, 16 de julio). La declaración de obra nueva tras la Ley 13/2015, de 24 de junio. El nuevo artículo 202 de la Ley Hipotecaria [Entrada blog]. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de http://www.iurisprudente.com/2015/07/la-declaracion-de-obra-nueva-tras-la.html

Mariño Pardo, F. (2015, 18 de noviembre). La descripción registral de las fincas y la representación gráfica georreferenciada. El caso de las modificaciones hipotecarias. Los nuevos artículos 9 letras "a" y "b" y 10 de la Ley Hipotecaria [Entrada blog]. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de http://www.iurisprudente.com/2015/11/la-descripcion-registral-de-las-fincas.html

Mariño Pardo, F. (2018, 15 de febrero). Algunas resoluciones recientes judiciales y de la DGRN sobre declaraciones de herederos: carácter exclusivo de la competencia notarial, el sistema de doble acta, la presentación en el registro del acta mediante testimonio en la escritura de herencia y el ámbito de la calificación registral de las mismas (solo debe presentarse el acta final; el caso de la preterición). La Resolución DGRN sistema notarial de 24 de noviembre de 2016 y la Resolución DGRN de 20 de diciembre de 2017 [Entrada blog]. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de http://www.iurisprudente.com/2018/02/algunas-resoluciones-recientes-de-la.html?m=1

Mariño Pardo, F. (2021, 17 de agosto). ¿Es realmente el testamento con profesión iuris título de la sucesión a efectos del registro? ¿Cabe cuestionar en la calificación registral la apertura de la sucesión intestada cuando existe una declaración de herederos notarial? La Resolución DGSJFP de 30 de julio de 2021 [Entrada blog]. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de http://www.iurisprudente.com/2021/08/es-realmente-el-testamento-con.html

Mariño Vila, M. (2007, 22 de noviembre). *Sobre la obligación de acreditar la entrega del Libro del Edificio en el acta notarial de terminación de obra (o escritura de declaración de obra nueva terminada)*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/doctrina/ARTICULOS/librodeledificio.htm

Martín Martín, A. J. (2018). *Patente ilegalidad del artículo 36 del Reglamento General de Costas. Revista crítica de derecho inmobiliario*, 94(768), 2017–2058.

Martín Martín, A. J. (2018, 3 de mayo). *Crónica Breve de Tribunales-3.* Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/practica/jurisprudencia/cronica-breve-de-tribunales-3-por-alvaro-martin/#costa

Martínez-Cardós Bada, B. (2020). *La coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro: Georreferencia gráfica de fincas registrales* [Trabajo de fin de grado], Universidad Pontificia Comillas, Madrid. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/38551

Martínez-Gil, I. (2021). *Memento práctico Francis Lefebvre: hipotecario: 2021-2022*. Lefebvre El Derecho.

Martínez Ortega, J. C. (2014). *División horizontal y obra nueva: formalización notarial e inscripción registral* [Tesis doctoral. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid]. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://hdl.handle.net/20.500.14468/21122

Martínez Ortega, J. C. (2015). *Actuación notarial y registral en la escritura de declaración de obra nueva*. Dykinson.

Martorell García, V. (2010, 19 de septiembre). *La licencia de edificación: 33 preguntas sobre su dinámica notarial y registral*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/doctrina/ARTICULOS/2010-licenciadeedificacion.htm

Martorell García, V. (2017, 25 de abril). *Exigibilidad del seguro decenal*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/doctrina/articulos-doctrina/exigibilidad-seguro-decenal/

Martorell García, V. (2018, 8 de marzo). *Fiscalidad de los expedientes notariales de alteración registral*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-notarial/otros-temas/fiscalidad-de-los-expedientes-notariales-de-alteracion-registral/

Martorell García, V. (2018). La Dirección General que quiso ser auténtica. *El Notario del siglo XXI*, (81), 160-165. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-81/practica-juridica/8903-la-direccion-general-que-quiso-ser-autentica

Martorell García, V. (2022). ¿Se puede recusar a un registrador? De la sanidad al duelo, pasando por la Dirección General. *El Notario del siglo XXI*, (104), 102-106. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-104/11505-se-puede-recusar-a-un-registrador-de-la-santidad-al-duelo-pasando-por-la-direccion-general

Martorell García, V. (2024, 17 de abril). *Sentencia de la Audiencia Provincial de Córdoba de 28 de noviembre de 2023. Aplicación del Art. 22 de la Ley de Jurisdicción Voluntaria a los expedientes notariales*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-notarial/otros-temas/aplicacion-ley-jurisdiccion-voluntaria-a-los-expedientes-notariales/

Martorell García, V. (2025). *El título sucesorio transfronterizo: Práctica extrajudicial y modelos notariales*. Basconfer.

Matas Bendito, M. (2016, 28 de noviembre). *Edificaciones y parcelaciones de cierta antigüedad: esquema de actuación conforme a la Ley del Suelo*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/doctrina/articulos-doctrina/edificaciones-viejas-parcelaciones-antiguas/

Merino Escartín, J. F. (2015, 1 de noviembre). Resumen Resolución Conjunta Catastro-Registro. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de

https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-registral/varios-o-r/resumen-resolucion-conjunta-catastro-registro/

Merino Escartín, J. F. (2020, 15 de octubre). Resumen - *Prontuario de la Ley 13/2015*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/normas/destacadas/reforma-de-la-ley-hipotecaria-y-del-catastro/

Merino Escartín, F. (2023, 1 de julio). Inmatriculación de una casa-cueva. Notarios y Registradores. Recuperado el 12 de julio de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/resoluciones/por-meses/julio-2023-direccion-general-seguridad-juridica-y-fe-publica/#340-inmatriculacion-de-una-casa-cueva

Merino Gutiérrez, J. (s.f.). La calificación registral de documentos judiciales [Trabajo no publicado].

Merino Gutiérrez, J. Apuntes sobre derecho administrativo [Trabajo no publicado]

Micó Giner, J. (1998). El certificado del arquitecto de final de obra y de obra en construcción: protocolo de colaboración entre arquitectes, notarios y registradores. *La Notaría*, (11-12).

Micó Giner, J. (2015). *Del derecho de superficie: una visión general desde el Codi Civil de Catalunya*. Tirant lo Blanch.

Micó Giner, J. (2017). *Hipotecas y venta extrajudicial de inmuebles hipotecados*. Tirant lo Blanch.

Micó Giner, J. (2017). El procedimiento notarial de declaración de obra nueva. En *Jornada Hipotecaria en el Colegio Notarial de Cataluña*, 16 de octubre de 2017. Colegio Notarial de Cataluña.

Micó Giner, J. (2018). *Declaración de obra nueva*. Tirant lo Blanch.

Micó Giner, J. (2020). A propósito de la STJUE de 16 de julio de 2020 (C-80/19). La función del notario español en la UE. *La Notaría*, (1-2), 221–238. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/servlet/ejemplar?codigo=559691&info=open_link_ejemplar

Micó Giner, J. (Coord.). (2021). *La compraventa inmobiliaria: Escritura pública e inscripción registral* (3 vols.). Tirant lo Blanch.

Micó Giner, J. (2021, 17 de febrero). *Obra nueva, georreferenciación y algunos comentarios heterodoxos* [Video]. *Webinot*, (8). Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.youtube.com/watch?v=VjZdA2G8Di0

Micó Giner, J. (2023). *Juicio crítico sobre la Resolución DGSJFP de 17 de enero de 2023: final de obra parcial y georreferenciación*. *El Notario del siglo XXI*, (109), 62-65. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/practica-juridica/12119-juicio-critico-sobre-la-resolucion-dgsjfp-de-17-de-enero-de-2023-final-de-obra-parcial-y-georreferenciacion

Micó Giner, J. (2024). *Catastro y Registro: cómo conseguir la ineficiencia (I). ¿Un diseño inteligente? El Notario del siglo XXI*, (114), 112-115. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/practica-juridica/12718-catastro-y-registro-como-conseguir-la-ineficiencia-i-un-diseno-inteligente

Micó Giner, J. (2024). *Catastro y Registro: cómo conseguir la ineficiencia (II). El resultado real: descoordinación y caos. La finca con dos superficies registrales*. *El Notario del siglo XXI*, (115), 56-61. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/opinion/opinion/12813-catastro-y-registro-como-conseguir-la-ineficiencia-ii-el-resultado-real-descoordinacion-y-caos-la-finca-con-dos-superficies-registrales

Micó Giner, J. (2024). *Catastro y Registro: cómo conseguir la ineficiencia (III). La Dirección General recapacita: la Resolución de 12 de mayo de 2022 "versus" la de 6 de septiembre de 2023*. *El Notario del siglo XXI*, (116), 122-127. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/practica-juridica/12956-catastro-y-registro-como-conseguir-la-ineficiencia-iii-la-direccion-general-recapacita-la-resolucion-de-12-de-mayo-de-2022-versus-la-de-6-de-septiembre-de-2023

Micó Giner, J. (2024). *Catastro y Registro: cómo conseguir la ineficiencia (IV). Volviendo sobre el diseño inteligente y las declaraciones de obra*. *El Notario del siglo XXI*, (117), 140-145. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/practica-juridica/13012-catastro-y-registro-como-conseguir-la-ineficiencia-iv-la-finca-registral-como-metaverso

Monet y Antón, F. (1965). Problemas de técnica notarial ante la nueva Ley de Propiedad Horizontal. En *Estudios de Derecho Notarial* (Vol. 1, pp. 243–385). Junta de Decanos de los Colegios Notariales de España.

Monet y Antón, F. (1965). Problemas de técnica notarial ante la nueva Ley de Propiedad Horizontal (Parte 1). *Revista de derecho notarial mexicano*, (28), 51-64. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-notarial/issue/view/361

Monet y Antón, F. (1965). Problemas de técnica notarial ante la nueva Ley de Propiedad Horizontal (Parte 2). *Revista de derecho notarial mexicano*, (29), 47-63. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-notarial/issue/view/362

Monet y Antón, F. (1965). Problemas de técnica notarial ante la nueva Ley de Propiedad Horizontal (Parte 3). *Revista de derecho notarial mexicano*, (30), 44-63. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-notarial/issue/view/363

Monet y Antón, F. (1966). Problemas de técnica notarial ante la nueva Ley de Propiedad Horizontal (Parte 4). *Revista de derecho notarial mexicano*, (31), 54-63. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-notarial/issue/view/364

Monet y Antón, F. (1966). Problemas de técnica notarial ante la nueva Ley de Propiedad Horizontal (Parte 5). *Revista de derecho notarial mexicano*, (32), 60-107. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-notarial/issue/view/365

Morales Hervias, R. (2007). Nuevas perspectivas del negocio jurídico. *Derecho & sociedad*, (28), 293-306. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7792723.pdf

Moreno Ayguadé, F. (2016, 14 de marzo). *Obras nuevas tras la Ley 13/2015: georreferencia y en construcción*. *Notarios y Registradores*. Recuperado el 22 de mayo

de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/doctrina/articulos-doctrina/obras-nuevas-tras-la-ley-132015-georreferencia-y-en-construccion/

Muñoz de Dios Sáez, L. F. (2025, 31 de marzo). *Ampliación de obra en propiedad horizontal tumbada*. *Notarios y Registradores*. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-notarial/otros-temas/ampliacion-de-obra-en-propiedad-horizontal-tumbada/

Núñez Núñez, M. y Rojo Iglesias, E. (2022, 31 de agosto). *Tema del mes: Declaración sobre actividades contaminantes*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-registral/informes-mensuales-o-r/agosto-2022-declaracion-sobre-actividades-contaminantes/#tema-del-mes-declaracion-sobre-actividades-contaminantes

O'Callaghan Muñoz, X. (2022). *Compendio de Derecho Civil. Tomo I: Introducción y parte general del Derecho Civil. Derecho de la persona* (4.ª ed.). Editorial Universitaria Ramón Areces.

Oliva Izquierdo, A. M. (2022). *Las declaraciones de obra nueva y el registro de la propiedad: Legislación estatal y autonómica desde una perspectiva de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública*. Basconfer.

Oñate Cuadros, J. (s.f.). *Temas para las oposiciones restringidas entre notarios* [Trabajo no publicado].

Palacios Martínez, E. (1994). Algunos apuntes dogmáticos sobre el concepto de negocio jurídico. *THEMIS: Revista de derecho*, (30), 67-79. Recuperado el 25 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5109854.pdf

Parra Lucán, M. A. (2016). La jurisdicción voluntaria y las leyes civiles autonómicas. *Derecho Privado y Constitución*, (30), 127–175. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.30.03

Pau Pedrón, A. (1996). La capacidad en los negocios sobre inmuebles. *Revista crítica de derecho inmobiliario*, 72(634), 723-822.

Pensado Seijas, A. (2021, 2 de junio). Algunas cuestiones sobre la cláusula «salvo derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros» [Entrada blog]. *El Urbanisciente*. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://elurbanisciente.com/2021/06/02/algunas-cuestiones-sobre-la-clausula-salvo-derecho-de-propiedad-y-sin-perjuicio-de-terceros/

Peña Bernaldo de Quirós, M. (1991). Comentario del articulo 1359 CC. En *Comentario del Código Civil* (Vol. 2, p. 644-679). Ministerio de Justicia.

Peña Bernaldo de Quirós, M. (1999). *Derechos reales. Derecho hipotecario* (3ª ed.), (Vol. 2). Centro de Estudios Registrales.

Pérez de Madrid Carreras, V. (2019). La pretendida inscripción "constitutiva" de la hipoteca según la jurisprudencia del Tribunal Supremo. *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, (59), 107-148. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de http://www.cnotarial-madrid.org/nv1024/paginas/TOMOS_ACADEMIA/059-03-VALERIO_PEREZ.pdf

Pérez Hereza, J. (2024). *Derecho Registral: un enfoque basado en el servicio al ciudadano*. Fundación Notariado.

Pertíñez Vílchez, Francisco. Recensión de "Guilarte Gutiérrez, Vicente: *El procedimiento registral y su revisión judicial: Fundamentos y práctica".* RCDI, mayo 2011. Nº 725. Pág. 1833.

Pretel Serrano, J. J. (2023). *Registro de la Propiedad, Constitución y Estado de las Autonomías: Breve lectura constitucional del Registro de la Propiedad*. Editorial Reus.

Prieto Escudero, M. (2023). *El acta de requerimiento para la subsanación de discrepancias del artículo 18.2 de la Ley del Catastro Inmobiliario (LCI) y su tramitación en la Sede Electrónica de Catastro: Explicación, recomendaciones, modelos, diligencias y casos prácticos (versión 2.0)*. Basconfer.

Prieto Escudero, M. (2025). *La travesía del desierto: A vueltas con el artículo 18.2 de la Ley del Catastro Inmobiliario*. Basconfer.

Procedimiento del art. 201.1. Posibilidad de rectificar la superficie construida sin ampliar obra nueva. Notificaciones. Dudas fundadas de identidad posteriores a la certificación registral. (2022, 4 de marzo). Notarios y Registradores. Recuperado el 7 de julio de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/resoluciones/por-meses/resoluciones-marzo-2022-direccion-general-seguridad-juridica-y-fe-publica/#106-procedimiento-del-art-2011-posibilidad-de-rectificar-la-superficie-construida-sin-ampliar-obra-nueva-notificaciones-dudas-fundadas-de-identidad-posteriores-a-la-certificacion-registral

Propuesta de modernización del Código Civil en materia de obligaciones y contratos (2023). Ministerio de Justicia. Recuperado el 7 de julio de 2025, de https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/Propuesta%20de%20modernizaci%C3%B3n%20del%20C%C3%B3digo%20Civil%20en%20materia%20de%20obligaciones%20y%20contratos.pdf

Puyal Sanz, P. (2015). La coordinación con el Registro de la Propiedad: Un reto para el Catastro. *CT/Catastro*, (84), 51-71. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.catastro.hacienda.gob.es/documentos/publicaciones/ct/ct84/CT-Catastro%2084-web.pdf#page=51

Puyal Sanz, P. (2015). *El nuevo régimen de coordinación entre el catastro y el registro de la propiedad*. Tirant lo Blanch.

Puyal Sanz, P. (2018). *Derecho catastral*. Tirant lo Blanch.

Ramos Folqués, R. (1954). La regulación jurídico-registral de la edificación. *Revista crítica de derecho inmobiliario*, (318-319), 837-871. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.revistacritica.es/index.php/rcdi/article/view/8216

Resolución-Circular DGRN que interpreta la Ley 13/2015. (2015, 3 de noviembre). Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-registral/varios-o-r/resolucion-circular-dgrn-que-interpreta-la-ley/

Resolución de 27 de octubre de 2022, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del

Programa 113M «Registros vinculados con la fe pública», ejercicio 2017. *Boletín Oficial del Estado*, (4), 1930–1997. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-335

Resoluciones de la DGSJyFP. Inseguridad jurídica y posibilidad de fraude en el procedimiento del artículo 199 de la Ley Hipotecaria. (2024). *El Notario del siglo XXI*, (114).

Resumen de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados. (2022, 27 de abril). Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/normas/destacadas/resumen-de-la-ley-de-residuos-y-suelos-contaminados/#-h-opinion-critica

Resumen Segunda Resolución conjunta Catastro – Registro 23-septiembre-2020. (2020, 28 de octubre). Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-registral/varios-o-r/resumen-segunda-resolucion-conjunta-catastro-registro-23-septiembre-2020/

Revilla Fernández, I. G. (2020). Sobre la necesidad de otorgar escritura pública para obtener la inscripción registral de edificaciones y otros hechos o actos unilaterales. *El Notario del siglo XXI*, (93), 178-185. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-93/10154-sobre-la-necesidad-de-otorgar-escritura-publica-para-obtener-la-inscripcion-registral-de-edificaciones-y-otros-hechos-o-actos-unilaterales

Riera, J. A. (2019). Compra en proindiviso de finca rústica en Andalucía sin asignación de uso. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/resoluciones/por-meses/resoluciones-direccion-general-de-los-registros-y-el-notariado-abril-2019/#128-compra-en-proindiviso-de-finca-rustica-en-andalucia-sin-asignacion-de-uso

Riera, J. A. (2019). Cambio de uso de local a vivienda por antigüedad. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/resoluciones/por-meses/resoluciones-direccion-general-de-los-registros-y-el-notariado-abril-2019/#145-cambio-de-uso-de-local-a-vivienda-por-antiguedad

Riera, J. A. (2019). *Declaración de obra nueva "antigua" figurando inscrita ya la obra nueva en construcción*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/resoluciones/por-meses/resoluciones-direccion-general-de-los-registros-y-el-notariado-abril-2019/#155-declaracion-de-obra-nueva-antigua-figurando-inscrita-ya-la-obra-nueva-en-construccion

Riera, J. A. (2019). *Segregación. Incorporación de la representación gráfica georreferenciada de las fincas segregada y resto*. Notarios y Registradores. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.notariosyregistradores.com/web/resoluciones/por-meses/resoluciones-direccion-general-de-los-registros-y-el-notariado-abril-2019/#171-segregacion-incorporacion-de-la-representacion-grafica-georreferenciada-de-las-finca-segregada-y-resto

Ripoll Soler, A. (2012). Escritura, inscripción y cambios normatives. *El Notario del siglo XXI*, (44), p. 137-139. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://legado.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-44/408-escritura-inscripcion-y-cambios-

normativos-comentario-a-la-rdgrn-de-27-de-enero-de-2012-0-601053171419588

Roca Sastre, R. M., & Roca-Sastre Muncunill, L. (1979). *Derecho hipotecario* (7a ed.), (Vol. 2, Capítulo 12). Bosch.

Roca Sastre, R. M., & Roca-Sastre Muncunill, L. (1997). *Derecho hipotecario* (8a ed.), (Vol. 5 y Suplemento). Bosch.

Rodríguez García, J. A. (2003). Aproximación al derecho urbanístico vigente. En *Urbanismo y confesiones religiosas: el derecho urbanístico y los principios de laicidad y de cooperación*, (p. 69-84). Montecorvo.

Rodríguez Hernández, J. J. (2012). Sobre los 21 'cambios de criterio' de la doctrina de la DGRN. *El Notario del siglo XXI*, (46). Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-46/248-sobre-los-21-cambios-de-criterio-de-la-doctrina-de-la-dgrn-0-4613407426153689

Rodríguez Otero, L. (2016). *Elementos de derecho hipotecario* (5.ª ed.). Wolters Kluwer.

Rojas Martínez del Mármol, E., & Rojas Martínez del Mármol, J. J. (2024). *Expedientes de dominio y otros procedimientos notariales: La coordinación con el Registro de la Propiedad, el Catastro y la realidad física de una finca*. Aferre.

Rueda Pérez, M. A. (1998). Licencias de edificación: Declaración de obra nueva. En *Urbanismo: Función pública y protección de derechos individuales* (p. 150–207). Civitas.

Ruiz-Resa, J. D. (2014). *Preparando un plan de investigación en Ciencias Jurídicas*. En *Jornada de recepción, información sobre el desarrollo del programa, la normativa a aplicar y breve introducción sobre el plan de investigación*. Universidad de Granada. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://digibug.ugr.es/handle/10481/31090

Ruiz-Rico, J. F. (2022, 18 de marzo). *Notas sobre la exigencia de georreferenciación de las obres en construcción en la comunidad autónoma andaluza*. Regispro.es. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://regispro.es/juan-fco-ruiz-rico/

Sáez-Santurtún Prieto, J. (2024). Crónica del nuevo urbanismo de la vivienda: Novedades en los cambios de uso y las divisiones horizontales. *El Notario del siglo XXI*, (118), 52-59. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://www.elnotario.es/opinion/opinion/13164-cronica-del-nuevo-urbanismo-de-la-vivienda-cronica-del-nuevo-urbanismo-de-la-vivienda-novedades-en-los-cambios-de-uso-y-las-divisiones-horizontales

Salmerón Manzano, E. (2023). *Reflejo de la realidad física y jurídica de las fincas a través de los procedimientos registrales*. Bosch.

Santos Díez, R., Castelao Rodríguez, J., & Criado Sánchez, A. J. (2020). *Derecho urbanístico: manual para juristas y técnicos* (9ª ed.). Wolters Kluwer.

Sanz Heredero, J. D. (2022). *Demolición urbanística y terceros de buena fe* [Tesis doctoral, Universidad Carlos III, Madrid]. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://hdl.handle.net/10016/34555

Satué de Velasco, J. E. (2012). Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados: cantidad o cosa valuable en cambios de uso o destino. *La Notaría*, (2), 67–71. Recuperado

el 22 de mayo de 2025, de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4034059/2.pdf

Serrano de Nicolás, A. (2007, 1 de julio). *Régimen básico de la propiedad horizontal en el nuevo Código Civil catalán*. Noticias Jurídicas. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4299-regimen-basico-de-la-propiedad-horizontal-en-el-nuevo-codigo-civil-catalan/

Son ya 21 cambios de criterio. *El Notario del siglo XXI*, (44). Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://legado.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-44/406-son-ya-21-cambios-de-criterio-0-892732061345812

Táboas Bentanachs, M. (2010). *La proyección de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en los ámbitos urbanístico y medioambiental*. *Cuadernos de Derecho Local*, (23), 61-77. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/699/qdl23_07_est04_taboas.pdf

Tema 21. Hipotecario Registros. Obra nueva. Notarios y Registradores. Recuperado el 10 de julio de 2022, de https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oposiciones/temas/tema-21-hipotecario-registros/#:~:text=La%20declaraci%C3%B3n%20de%20obra%20nueva,expresi%C3%B3n%20de%20sus%20circunstancias%20descriptivas

Torres Ruiz, S. (2023). Tratamiento del silencio positivo en materia urbanística en tres últimas resoluciones de la Dirección. *Boletín de información notarial*, (57), 3-6.

Valiño, A. (2023, 27 de abril). *Tributación del cambio de uso de local a vivienda [Entrada blog]*. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://albertovalino.com/tributacion-del-cambio-de-uso-de-local-a-vivienda/

Vall Casas, P. (2010). *Territorios intermedios en la Región Metropolitana de Barcelona: identidad y reciclaje*. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales (CyTET)*, 42(164), 267-283. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75993/46395

Vázquez Moral, P. (2023). *Doctrina de la Dirección General en materia arancelaria*. Tirant lo Blanch.

Vega, E. (2020, 27 de mayo). *Aclaraciones sobre el margen de tolerancia técnica en Catastro*. Geoinnova. Recuperado el 22 de mayo de 2025, de https://geoinnova.org/blog-territorio/aclaraciones-sobre-el-margen-de-tolerancia-tecnica-en-catastro/

CUADRO DE RESOLUCIONES DE DGRN, DGSJFP, DGT Y SENTENCIAS

En el presente cuadro se indican las Fuentes consultadas. A efectos de simplificar se identifican con R (resoluciones), CV (consultas vinculantes DGT), STC (las sentencias del Tribunal Constitucional), STS (las del Tribunal Supremo) y otras sentencias de detallan.

Se indica el epígrafe en el que aparecen. Y en la última columna con las opciones D e I se detalla si la fuente se ha considerado y estudiado en la Tesis con un impacto directo o indirecto.

Se identifican solo las citadas en la Tesis propiamente dicha, sin mencionar la documentación complementaria de la misma (y que presumiblemente solo en Resoluciones puede ser de casi dos mil consultadas).

También se omiten las que solo se indican a pie de página.

En ocasiones una misma fuente se cita más de una vez (pero con distinto alcance en el mismo apartado), en cuyo caso se indica la referencia en función de la cita.

En resumen, hay 531 fuentes de este tipo. De ellas, 239 con incidencia directa y 292 indirecta (indirecta quiere decir que a su vez son antecedente o consecuencia de otra). Al indicar los apartados en que salen, se duplican 166 fuentes. Son fuentes únicas (directas o indirectas), 365.

EPÍGRAFE	FUENTE	IMPACTO
	CAPÍTULO I	
(B) naturaleza jurídica 1.j	R 21/5/1991	I
	R 21/11/2002	I
	R 4/9/2020	I
	R 5/6/2020	D
(B) naturaleza jurídica 2.1	R 19/12/1917	I
	R 22/8/1863	I
	R 31/8/1863	I
	R 22/12/1898	I
	R 20/5/1895	I
(B) naturaleza jurídica 2.2	STS 3/10/1979	I
(B) naturaleza jurídica 2.4	R 20/5/1895	I
(B) naturaleza jurídica 2.6	R 21/2/1995	I
(B) naturaleza jurídica 2.7	R 3/1/1928	I
	R 21/2/1995	I
(B) naturaleza jurídica 2.8	R 21/5/1991	I
	R 27/12/2010	I
	R 18/9/2015	I
(B) naturaleza jurídica 2.11	R 21/2/1995	I
(B) naturaleza jurídica 3	STS 3/10/1979	I
	STS 27/6/1992	I
	R 21/2/1995	I
	R 21/11/2002	I
	R 21/5/1991	I
	R 27/2/2010	I
	R 18/9/2015	I
	R 4/9/2020	D
	R 20/2/1969	I
	R 21/2/1969	I

	R 11/12/2012	I
	R 12/1/2015	I
	R 29/3/2017	I
	STS 29/7/1944	I
	STS 27/6/1997	I
	STS 26/9/2007	I
	STS 21/9/2011	I
(B) naturaleza jurídica 4.m	R23/7/2012	D
(B) naturaleza jurídica 4.r	R 2/6/2023	D
(B) naturaleza jurídica 4.w	R 4/11/2021	D
(B) naturaleza jurídica 5	R 1/6/2022	D
	R 4/11/2021	I
	R 5/4/2022	I
(B) naturaleza jurídica 7.2	R 25/10/2023	I
(B) naturaleza jurídica 7.3.1	R 6/2/1986	D
(B) naturaleza jurídica 7.3.2	R 14/6/2017	D
	R 6/2/1986	I
	R 21/3/1997	I
	R 27/9/2022	D
(B) naturaleza jurídica 7.3.3	R 10/10/2011	D
	R 20/11/2020	D
	R 4/12/2006	I
	R 15/5/2015	I
	R 20/6/2019	I
	5/4/2020	I
	R 10/7/2023	D
	STS 21/7/2020	I
	R 19/2/1896	I
	R 9/6/1911	I
(B) naturaleza jurídica 7.5	R 25/10/2023	D
	R 28/5/2011	I
	R 28/11/2019	D
	R 15/12/1994	I
	R 3/4/2002	I
	R16/6/2012	I
	R 25/10/2023	D
(B) naturaleza jurídica 7.6	R 23/5/2025	D
(B) naturaleza jurídica 7.7	R 11/7/2025	D
(B) naturaleza jurídica Conclusiones	R 4/9/2020	D
CAPÍTULO II		
1	R 20/5/1895	D
2	STC 125/1984	I
	STC 1/1982	I
	STC 32/1981	I
	STC 168/1993	I
	STC 49/1984	I
	STC 32/1981	I
	STC 61/1997	I
	STC 102/1985	I
	STC 5/1981	I
	STC 15/1989	I
	STC 147/1991	I
	STC 118/1996	I

	STC 61/997	I
	STS 1439/1989, 13/11	D
	STS 13/7/1990	I
	STS 8/11/2012	I
	STS 21/6/2012	D
	STS 13/7/1990	I
	STS 25/10/2006	I
3.1	STS 10/5/1983	I
	STS 20/1/1983	I
	R 16/11/1981	D
	STS 19/6/1990	I
3.4	STC 61/1997	D
	STS 25/6/1997	D
4.2	STC 164/2001	D
	STC 137/2011	I
	R Conjunta CAT 26/10/2015	I
	R Circular 3/11/2015	I
	Circular DGC 20/5/2016	I
	R Conjunta CAT 23/9/2020	I
	R Conjunta CAT 29/3/2021	I
	STC 11/6/2001	I
5	STC 61/1997	I
	R 22/4/2005	I
	R 4/5/2011	I
	R 17/1/2012	D
	R 28/1/2021	D
6.1	R 2/6/2023	D
	R 19/4/2016	I
	R 16/5/2019	I
	R 7/9/2017	I
6.2	R 23/5/2023	D
	R 23/6/2023	I
	STC 143/2017	I
	R 12/1/2023	I
	R 15/9/2009	I
	R 31/5/2011	I
	R 19/5/2012	I
	STS 28/1/2009	I
	R 3/7/2015	I
	R 31/3/2023	I
6.3	R 13/12/2018	D
	STC 143/2017	I
	STC 141/2014	I
	STC 233/2012	I
	STC 175/2003	I
	R 23/5/2023	D
6.4	R 30/5/2016	D
	R 30/5/2016	D
	R 28/2/2015	I
	R 1/7/2015	I
	R 11/3/2014	I
	R 15/1/2015	I
	R 5/5/2015	I
	R 1/7/2015	I
	R 1/4/2025	D

6.5	R 26/2/2018	D
	R 18/9/2018	D
	STC 143/2017	I
	STC 61/1997	I
	S TSJ Madrid 338/2016 Contencioso	D
6.6	R DGDEJ 25/2/2009	D
	R 27/3/2002	I
	R 31/3/2002	I
	R 7/9/2002	I
	R 9/9/2002	I
	R 10/9/2002	I
	R DGDEJ 19/3/2009	I
	R DGDEJ 19/3/2009	D
	STC 143/2017	I
7.1	STC 7/1983	D
	STC 32/1983	I
	STC 8/2013	I
8.1	STJUE 31/3/1971	D
	STJUE 10/12/1998	D
8.2	STJUE Costa/Enel	I
	STJUE Van Duyn	I
	STJUE Gend en Loos	D
	STC 14/2/1991	I
	STC 22/3/1992	I
	STJUE Simmenthal	I
8.3	STC 8/3/21993	I
	STC 22/4/1993	I
8.4	STJUE 21/1/2020	I
	STJUE 16/2/2017	I
	ATJUE 19/05/2022	D
9.4	R 27/1/2012	D
	STS 30/5/1984	I
	STC 3/2/1981	I
	STC 7/5/1981	I
	STC 11/11/1981	I
	STC 6/7/1982	I
	STS 25/6/1980	I
9.5.1	R 19/11/2004	D
9.5.2.	R 3/6/2011	D
	R 27/1/2012	D
	R 24/3/2011	I
	R 14/4/2011	I
9.6	R 27/1/2012	D
	STC 10/4/1986	I
	STC 29/11/1988	I
	STC 4/2/1983	I
	STC 16/7/1987	I
	STS 17/5/1984	I
	STS 11/10/1988	I
	STS 23/5/1989	I
	STS 11/10/1988	I
	STS 9/4/1992	I
9.6.1	STC 6/1983, 4/2	D

	STC 42/1986, 10/4	D
	STC 227/1988, 29711	D
	STC 129/1987, 16/7	D
	STC 99/1987	I
	STC 42/1986	I
9.6.2	R 27/1/2012	D
	R 24/3/2011	I
	R 14/4/2011	I
	R 19/11/2004	I
	R 24/1/2012	I
9.7	R 24/1/2012	D
	R 21/1/2012	D
9.8	R 27/1/2012	I
	R 19/11/2004	I
	R 24/2/2012	I
9.9	R 27/1/2012	D
9.10.1	R 1/3/2016	D
	R 21/1/2012	I
	R 24/1/2012	I
	R 27/1/2012	I
	R 1/12/1998	I
	R 9/10/2000	I
	R 3/10/2002	I
	R 1/12/1988	D
	R 4/2/1992	I
	R 9/10/200	D
	R 3/10/2002	D
	R 4/2/1992	I
	R 21/1/2012	I
	R 1/3/2012	I
	R 23/7/2012	I
	R 21/3/2013	I
	R 2/4/2014	I
	R 2/4/2013	I
	R 9/1/2010	D
	R 24/3/2011	D
	R 21/1/2012	D
	R 1/3/2012	D
	R 23/7/2012	D
	R 27/1/2012	I
	R 21/3/2013	D
	R 2/4/2013	D
9.10.2	R 1/3/2016	D
	R 7/6/2017	D
	R 9/1/2010	I
	R 24/3/2011	I
	R 17/1/2012	I
	R 11/3/2014	I
	R 23/7/2012	I
	R 21/3/2013	I
	R 2/4/2014	I
	R 1/3/2016	I
	R 29/11/2017	D
	R 10/8/2020	D
	R 28/1/2021	D

	R 17/1/2012	I
9.12	R 8/9/2016	D
	R 26/10/2016	D
	STS 20/5/2008	I
	R 29/11/2017	D
9.13	R 27/1/2012	D
	R 23/7/2012	D
	R 7/3/2017	D
	R 7/5/2018	D
	R 6/7/2009	D
	R 4/2/1992	I
	R 17/6/1993	I
9.14	R 6/3/2024	D
9.15	R 1/4/2025	D
10	R 28/1/2021	D
	R 5/6/2024	D
	STC 20/3/1990	I
	STC 28/3/1990	I
	STS 19/12/2018	I
	STS 26/1/2021	I
	STS 2/2/2022	I
	STS 5/1/2015	I
10.1	R 17/11/2015	D
	R 6/3/20225	D
11	R27/8/2009	D
	R 9/3/2012	D
	R 18/11/1860	I
	R 5/12/1961	I
	R 20/10/1976	I
	SAP Granada 4ª17/11/2006	I
	STSJ Madrid contencioso 12/1/2011 (3)	I
	STSJ Madrid contencioso 3/1/2011 (3)	I
	STSJ Madrid contencioso 17/1/2011 (7)	I
	STSJ Madrid contencioso 2/1/2011 (3)	I
	STSJ Madrid contencioso 20/1/2011 (3)	I
	STSJ Madrid contencioso 23/1/2012 (3)	I
	STSJ Valencia 24/2/2012	I
	R 8/3/2010	I
	R 23/3/2010	I
CAPÍTULO III		
1.2.1	R 26/10/2012	D
	R 22/7/2014	D
1.2.2	R 19/4/2016	D
	R 30/5/2016	D
	R 7/11/2016	D
	R 22/2/2017	D
	R 18/7/2018	D
	R 19/2/2016	I

	R 1/3/2016	I
	R 13/12/2016	D
	R 2/1/2019	D
	R 28/7/2020	D
	R 2/1/2019	D
1.2.3	R 29/11/2023	D
1.2.4.1	R 22/7/2014	D
1.2.4.2	R 19/4/2016	D
1.2.4.3	R 18/7/2018	D
	R 2/1/2019	D
1.2.5	R 12/2/2025	D
1.3	R 22/7/2014	D
1.4	STS 17/1/2024	D
1.7	R 6/2/2017	D
3.2	R 29/11/2023	D
	R 4/11/2021	I
	R 2/11/2023	I
	R 18/1/2024	D
3.2.1	R 20/5/1895	I
3.3.1	R 12/6/2024	D
3.3.2	R 16/2/2022	D
3.3.3	R 24/10/2016	D
3.3.4	R 13/9/2023	D
	R 9/10/2000	I
	R 17/2/2005	D
	R 22/7/1998	I
	R 9/10/2000	I
	R 18/2/2005	D
	R 11/10/2008	D
	R 6/4/2009	D
	R 16/9/2024	D
	R 6/7/2013	D
	R 6/4/2009	I
	R 11/12/2019	D
	R 6/7/2013	I
	R 13/11/2018	I
	R 14/2/2020	D
	R 16/12/2024	D
3.3.5	R 29/11/2017	D
	R 10/11/2016	I
	R 19/7/2017	I
	R 13/11/2018	I
	R 5/11/2019	D
	R 29/11/2017	I
	R 13/11/2018	I
	R 10/11/2016	I
	R 19/7/2017	I
	R 29/11/2017	I
	R 13/11/2018	I
	R 1/3/2022	D
	R 10/11/2016	I
	R 29/11/2017	I
3.4	R 22/7/1998	D
	R 9/10/2000	I

	R 13/9/2003	I
	R 17/2/2005	I
	R 6/7/2005	I
	R 4/5/2006	I
3.5.1	R 27/5/2025	D
	R 17/11/2015	D
4.2	R 3/1/2002	D
	R 20/3/2003	I
	R 27/5/2006	I
	R 14/11/2011	I
4.4	R 11/5/2023 (SN)	D
4.8	R 8/4/2025	D
CAPÍTULO IV		
1.1	R 4/9/2020	D
1.3	R 21/5/1991	D
1.3.1.B	R 14/3/2001	D
	R 20/3/2002	D
	STS 30/10/1979	I
	R 25/5/1965	I
	R 21/5/1991	I
	R 8/7/1991	I
	R 22/7/1998	I
	R 14/3/2001	D
1.3.1.F	R 20/6/2022	D
1.3.2.A	STS 26/11/1960	I
	R 30/6/1982	D
1.3.2.B	STS 3/3/2021	D
	R TEAC 23/1/2024	D
1.3.2.C	R 21/2/1995	D
	R 30/6/1982	D
	R 14/3/2001	D
1.3.2.D	R 25/6/2024	I
	R 30/6/2022	D
	R 16/11/1994	I
	R 5/7/1995	I
	R 23/1/2024	I
	R 12/8/2024	D
1.3.3	R 11/12/1998	D
	R 26/9/2002	D
	R 16/5/2003	D
1.3.4	R 20/2/1969	D
	R 21/2/1969	D
	R 11/12/2012	I
	R 12/1/2015	I
	R 29/3/2017	D
	R 19/12/1917	D
	R 20/2/1969	D
	R 21/2/1969	D
	R 21/6/1917	D
	R 12/12/1935	D
	R 29/3/2017	D
	R 11/12/2012	I
	R 12/1/2015	I

	R 28/2/2019	I
	R 4/9/2020	D
	R 12/1/2015	D
	R 11/12/2012	D
	R 29/3/2017	D
	STS 29/7/1994	I
	STS 27/6/1997	I
	STS 26/9/2007	I
	STS 21/9/2011	I
	R 6/6/2022	D
	R 11/12/2012	I
	R 12/1/2015	I
	R 29/3/2017	I
	R 4/9/2020	I
	R 4/9/2020	D
1.3.5	R 6/3/2020	D
	R 19/9/2023	D
	R 28/3/2008	I
	R 29/1/2015	I
	R 26/6/2023	D
	STS 10/5/1999	I
	STS 27/5/2009	D
	R 15/9/2009	D
	R 26/6/2023	D
	R 22/5/2018	D
	R 3/6/2020	D
	R 28/2/2019	D
	R 16/11/2021	D
	R 8/1/2016	I
	R 31/10/2018	I
	R 19/7/2019	I
	R 12/12/1986	I
	R 20/2/1989	I
	R 23/3/2018	I
	STS 16/7/2009	I
	STS 13/5/2016	I
	R 2/4/1980	D
	R 15/2/2018	D
	R 2/1/2019	D
	R 15/2/2018	I
	R 7/5/2014	I
	R 16/11/2021	D
	R 19/5/2025	D
	R 10/12/2003	I
1.3.7	R 21/11/2002	D
1.3.8	STS 31/1/2001	I
	R 28/9/2016	D
	R 21/6/2022	D
	R 25/10/2023	D
1.3.9	R 29/1/2015	D
	R 28/3/2008	D
	STS 24/2/2000	D
	R 26/7/2023	D
	R 15/9/2009	I
	R DGDEJ 20/1/2025	D

1.3.14	R 20/3/2024	D
	R 16/2/2012	D
1.3.15	R 17/6/2025	D
	R 24/4/1998	I
	R 24/3/1983	I
	R 30/10/1984	I
1.4.2.	R 31/1/2024	D
	R 30/6/2016	D
	R 27/9/2022	D
	R 28/2/2023	D
	STS 643/2015, 17/11	I
1.4.6	R 6/3/2020	D
2.1	R 25/2/2025	D
	STS 31/1/201	I
2.2.4	R 26/7/2023	D
2.2.5	S JPI Córdoba 21/7/2022	D
	R 6/10/2021	D
	SAP Córdoba 28/11/2023	D
	R 31/10/2023	I
3	R 25/2/2025	D
	STS 2/2018, 10/1	I
3.A	R 21/2/2004	D
	SAP Córdoba 28/11/2023	I
	R 31/10/2023	I
	R 15/2/2024	I
3.B	R 17/4/1970	D
	R 3/7/2019	D
	R 25/10/1976	D
	R 28/1/2021	I
	STS 27/1/2000	I
	R 5/7/2023	D
	STS 20/11/2018	I
	STS 1/6/2021	I
	R 10/2/1995	D
	R 25/10/2016	D
4	R 20/3/2002	D
	R 14/3/2001	D
	R 20/3/2002	D
	R 29/5/1965	I
6.2.	R 6/3/2020	D
6.4	R 6/3/2020	D
	R 5/6/2015	D
7.1.1	R 13/3/2018	I
	R 23/10/1987	I
	R 26/10/1987	I
	R 23/10/2019	D
	R 16/2/2016	I
	R 10/5/2019	I
	R 13/6/1998	I
	R 27/12/2010	I
	R 16/2/2016	I
	R 8/3/2013	I
	R 26/2/2015	I
	R 29/11/2023	D

	R 27/12/2010	I
7.1.2	R 14/6/2023	D
7.2.1	R 27/6/2006	D
	R 29/8/2023	D
	STS 24/5/1943	I
	STS 28/4/1972	I
	R 6/11/1985	D
	R 20/7/1998	D
	STS 28/12/2001	D
	STS 14/4/2005	D
	R 15/9/2009	D
	R 18/4/2016	D
	R 20/6/2017	D
	R 22/9/2017	D
	R 10/10/2017	D
	R 5/11/2019	D
	R 26/3/2024	D
	R 18/4/2023	D
	R 5/4/2022	D
	R 6/7/2023	D
7.2.1.2	R 5/4/2022	D
7.2.2	R 18/4/2023	D
7.2.3	R 16/11/2021	D
	STS 16/7/2009	I
	STS13/5/2016	I
	R 15/2/2018	D
	R 2/1/2019	D