



SOLICITUD DE ACLARACIÓN, REALIZADA POR EL COLEGIO DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD Y MERCANTILES DE ESPAÑA, EN RELACIÓN CON LA INTENCIONALIDAD DE LA NUEVA REDACCIÓN OTORGADA AL ARTÍCULO 20.4 DE LA LEY DE SUELO.

INFORME

El Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España se ha dirigido a la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo de este Ministerio, en solicitud de aclaración respecto de la verdadera intencionalidad de la nueva redacción dada por el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, al artículo 20.4 de la Ley de Suelo, aprobada mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

La emisión de este informe ha tenido en cuenta, de manera especial, el contexto en el que se produjo la citada modificación y con él, también su intencionalidad, así como el objeto específico de la consulta, que resulta algo más limitada que el completo contenido del citado artículo 20.4 de la Ley de Suelo.

1º.- Contexto de la modificación.

Tal y como se deduce de su Exposición de Motivos, el citado Real Decreto-Ley trataba de afrontar, desde diversos sectores, algunas de las consecuencias más relevantes de la incidencia de la crisis financiera internacional en la economía española. Tal y como recuerdan sus tres primeros párrafos, en dicho contexto, se hace preciso *“adoptar nuevas iniciativas que refuercen la confianza internacional en la economía española”*, entre las cuales se citaba la actuación específica *“sobre el sector de la construcción con reformas tendentes a garantizar la confianza y la seguridad en el mercado inmobiliario”*.

De manera más concreta, el epígrafe VI de la citada Exposición de Motivos explicitaba las medidas específicas de seguridad jurídica que se adoptaban en el sector inmobiliario, y que se centraban básicamente en dos tipos: las relacionadas con la imposibilidad de concesión de facultades de extraordinaria relevancia e impacto sobre el territorio por medio de la técnica del silencio positivo, y las relativas a *“medidas registrales cuyo objeto consiste en garantizar y fortalecer la seguridad jurídica en los actos y negocios inmobiliarios por medio del Registro de la Propiedad”*. En relación con estas últimas, se señalaba expresamente que el RDL busca de manera especial *“la protección preventiva y [...] la depuración a futuro de situaciones que se producen en la actualidad y que están afectando de manera muy negativa a la inversión en el sector inmobiliario, tanto a nivel interno, como internacional”*.



Dentro de estas últimas medidas, la Exposición de Motivos cita aquélla que permite acceder al Registro de la Propiedad, a los edificios en situación de fuera de ordenación, respecto de los cuales ya no procede adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes. Se trata, por tanto, de edificios antiguos, o al menos con la antigüedad correspondiente al plazo mínimo establecido por cada una de las Leyes urbanísticas autonómicas, para que entre en juego la prescripción. En relación con los mismos, el objetivo fundamental de la nueva normativa (expresado así por el propio legislador en la Exposición de Motivos) era *“la protección de sus propietarios”*. El Real Decreto-ley piensa incluso en posibles *“terceros adquirentes de buena fe”*, aunque también lo hace en los propietarios sin más, todos los cuales podrían instar la inscripción en el Registro de la Propiedad de tales inmuebles, al margen de que la situación de fuera de ordenación en sí misma, llevase aparejadas una serie de limitaciones que, en cada caso, vendrían determinadas por lo que disponga la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma.

El artículo 20 de la Ley de Suelo, antes de su modificación, no contenía referencias explícitas a este tipo de obra nueva, con independencia de la aplicabilidad, en relación con las mismas, del artículo 52 del Real Decreto 1093/97, por el que se aprobaron 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. De acuerdo con éste último precepto, su inscripción era posible, cuando se probase (mediante certificación del Catastro o del Ayuntamiento, certificación técnica o por acta notarial), la terminación de la obra en una fecha determinada y su descripción coincidente con el título, siempre que se acreditase que dicha fecha era anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción y cuando no constase en el Registro la práctica de anotación preventiva, por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca edificada. Para completar esta regulación, el posterior artículo 54 disponía que practicada la inscripción, y salvo que la antigüedad se hubiera acreditado con certificación del propio Ayuntamiento o mediante Certificación catastral, el registrador había de notificar la inscripción realizada al Ayuntamiento, dejando constancia de la notificación realizada, tanto en la inscripción, como en la nota de despacho.

Es decir, el contexto en el que se mueve la modificación operada sobre el artículo 20 de la Ley de Suelo, por medio del Real Decreto Ley 8/2011 ya citado, con la finalidad específica de ofrecer *“protección”* a los *“propietarios”*, es un contexto normativo que ya antes de su aprobación permitía:

- El acceso al Registro de la Propiedad de esta clase de edificaciones, construcciones e instalaciones, con el objeto de facilitar la concordancia entre dicho Registro y una realidad física que no es susceptible de remoción o desaparición y
- La información al Ayuntamiento correspondiente (para los supuestos de inexistencia de certificación municipal o catastral de la obra) de la inscripción, para su constancia y efectos oportunos, así como la constancia de la realización de esta



notificación, tanto en la inscripción, como en la nota de despacho, a efectos de publicidad.

La nueva redacción otorgada al artículo 20.4 de la Ley de Suelo no ha tenido como finalidad, por tanto, limitar aquella situación normativa precedente, sino reforzarla, a tenor del objetivo declarado por el propio legislador, en la Exposición de Motivos, como a continuación se verá.

2º.- **Modificaciones introducidas en el artículo 20 de la Ley de Suelo.**

Primera.- Se subdivide el apartado 1 del precepto en dos letras (a y b), y se añade en la letra b) la aclaración de que *“Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada”*, se exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, *“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. En este precepto desaparece, además, la anterior expresión que, en relación con las autorizaciones administrativas, aludía a su “otorgamiento, expreso o por silencio administrativo”*.

Segunda.- Se añade un nuevo apartado 3, con el siguiente tenor literal: *“En aquellos casos en los que la descripción de la obra terminada no coincida con la que conste en el Registro, 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 primero en relación con los requisitos para la inscripción de las obras nuevas terminadas”*.

Tercera.- Se añade un nuevo apartado 4, que es al que se refiere el presente informe, que dispone lo siguiente: *“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) El asiento de inscripción dejará constancia de la situación de fuera de ordenación en la que queda todo o parte de la construcción, edificación e instalación, de conformidad con el ordenamiento urbanístico aplicable. A tales efectos, será preciso aportar el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido.

c) 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 y en la nota de despacho la práctica de dicha notificación”.

3º.- Objeto de la consulta.

La consulta realizada por ese Colegio se centra en la última de las modificaciones mencionadas, es decir, la contenida en el nuevo apartado 4, que da lugar, a su juicio, a dos posibles interpretaciones:

- aquélla que entiende que el precepto reforma el sistema recogido en el Real Decreto 1093/1997 y genera un cierre registral y
- aquélla que entiende que se mantiene en esencia el sistema del Real Decreto mencionado, sin generar, por tanto, una situación de cierre registral.

Como ya se apuntó en el epígrafe 1º de este informe, relativo al contexto de la modificación, la intención del legislador no ha sido reformar el sistema establecido en el Real Decreto 1093/1997, en detrimento de la protección ya otorgada a los propietarios de esta clase de construcciones, edificaciones e instalaciones. Más bien al contrario, la idea ha sido fortalecer dicha protección para evitar, en un contexto desfavorable de la inversión en el sector inmobiliario, la desconfianza y la inseguridad jurídica que acompañan a determinadas situaciones fácticas que, derivadas de una inactividad administrativa previa, se consolidan en el tiempo sin más constancia pública que la de su sola existencia.

Como puede observarse, el nuevo artículo 20.4 mantiene, en sus letras a) y c), el contenido de los artículos 52 y 54 del Real Decreto 1093/1997 antes citado, introduciendo como únicas novedades, las siguientes:

- a) la obligación del Registrador de comprobar que la edificación no está ubicada sobre suelo demanial o afectado por servidumbres de uso público o general.
- b) la obligación de hacer constar, en el asiento de inscripción, si la situación de fuera de ordenación afecta a todo, o sólo a parte de la construcción, edificación e instalación, de conformidad con el ordenamiento urbanístico aplicable, a cuyos efectos se exige el acto administrativo que declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación exacta de su contenido.



c) la ampliación de la obligación ya establecida anteriormente, de notificar la inscripción realizada al Ayuntamiento, en todos los supuestos previstos en la letra a), y no sólo a aquellos en los que la antigüedad hubiera sido acreditada por certificación de técnico o acta notarial, es decir, sin intervención municipal.

Respecto de dichas novedades, la intención del legislador ha sido clara, con independencia de que la redacción final se haya realizado con mayor o menor fortuna y esté dando lugar, como es el caso, a diferentes interpretaciones.

En efecto, es clara en relación con la primera, mediante la cual trata de coherenciar esta norma con la legislación urbanística vigente y con la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Con la legislación urbanística, porque de acuerdo con la misma se impide la prescripción en relación con los actos de construcción sobre esta clase de bienes, y con la de patrimonio de las Administraciones Públicas porque de los artículos 36, 39 y Disposición transitoria quinta de la Ley de Patrimonio citada, se desprende un régimen jurídico que, respectivamente, determina la obligatoriedad de la inscripción de los bienes de las Administraciones Públicas, la promoción de dicha inscripción por parte de los Registradores de la Propiedad, y que, a más tardar en febrero del año 2009, todas las Administraciones Públicas deberían haber cumplido su obligación de inscribir los bienes de naturaleza demanial de los que fueran titulares.

También puede entenderse que ha sido clara la intención del legislador en relación con la segunda de las novedades anteriormente expresadas. Se ha perseguido hacer posible que edificaciones, construcciones e instalaciones respecto de las cuales ya no procede adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, porque ya han transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, accedan al Registro de la Propiedad, con la delimitación precisa de si la *"situación de fuera de ordenación"* (con todas las limitaciones importantísimas que nuestro ordenamiento jurídico establece en tales casos) afecta a toda la edificación, o sólo a una parte de la misma, posibilidad ésta última que no está expresamente prevista en la mayoría de la legislación urbanística autonómica y que se quería arbitrar de manera específica. Es decir, la verdadera novedad del precepto reside en que, para que el Registrador pueda dejar constancia en el asiento de inscripción de una posible situación "parcial" y no "total" de la situación de fuera de ordenación, con una delimitación precisa de su contenido, será necesario aportar el acto administrativo que así lo declare. Esta medida juega a favor del propietario que desee hacer constar una posible situación sólo "parcial" de asimilación al fuera de ordenación, ya que, en caso contrario, el Registrador de la Propiedad se limitará a inscribir una escritura de declaración de obra nueva, en la que constará la terminación de la obra en una fecha determinada y, consecuentemente con ella, la posible consideración de la prescripción de las acciones que pudieran provocar la demolición.

En relación con la tercera, y por consecuencia con lo que se acaba de exponer en el epígrafe precedente, el legislador ha deseado extender el deber el Registrador de



notificar al Ayuntamiento, a todos los casos en que se haya declarado la obra sobre la base de su antigüedad, cualquiera que haya sido el medio para acreditarla.

4º.- Conclusiones.

Tal y como ha quedado argumentado, el legislador sigue exigiendo al Registrador de la Propiedad que califique la antigüedad suficiente para considerar posible la prescripción de las acciones que pudieran provocar la demolición. Además, le demanda que compruebe que la edificación no se encuentra sobre suelo demanial o afectado por servidumbres de uso público. Estos deberes evidencian que se mantiene el sistema que posibilita la inscripción sin necesidad de una previa intervención municipal.

La regla contenida en la letra b) del artículo 20.4, en su nueva redacción, intenta reforzar la protección que se otorga a los propietarios de estos inmuebles y también a sus futuros adquirentes, de tal manera que, sólo en el caso de que así lo declare el Ayuntamiento, la constancia y publicidad registral en la inscripción de estas obras nuevas, permitirá, de un lado, identificar el verdadero alcance de la situación de fuera de ordenación (que podría afectar sólo a alguna parte del inmueble, o bien a todo él), y de otro, los límites que dicho régimen incorpora, con su contenido exacto.

De lo expuesto se deduce que la situación de fuera de ordenación de todo o parte de la edificación se puede hacer constar en el momento de inscribir la declaración de obra nueva, si se acompaña en ese momento certificación del acto administrativo del que tal situación y de su alcance, o bien podrá hacerse constar con posterioridad, cuando el Ayuntamiento, notificado al efecto por el Registrador de conformidad con la letra c) del artículo 20.4, así lo interese del Registro, con remisión del acto administrativo pertinente.

La nueva redacción del artículo 20.4 no alienta la conclusión de que un Ayuntamiento puede impedir la inscripción de la declaración de obra nueva cuya demolición no puede tener lugar por haber prescrito las acciones que puedan provocarla. El Ayuntamiento podrá declarar, si fuere procedente y como se ha visto, el alcance exacto de la situación de fuera de ordenación de la obra, y, en su caso, la promoción de la constancia registral de tal declaración. Una posible conclusión en sentido contrario supondría alterar todo el régimen jurídico previo de la cuestión debatida e incluso los elementos fundamentales que permiten entender el esquema normativo español, de acuerdo con el cual se protege (con los límites legales procedentes) a los titulares o adquirentes de esta clase de construcciones, frente a la pasividad de las Administraciones Públicas competentes.

Más bien al contrario, esta regulación trata de proteger al propietario y a los posibles compradores de estas edificaciones, como se deduce del espíritu que alentó la modificación, lo cual no altera, dicho sea de paso, ni el régimen jurídico al que quedarán sujetos estos inmuebles, ni las posibilidades de actuación de los Ayuntamientos en



relación con los mismos, que se mantienen inalteradas de conformidad con lo que a tales efectos disponga la legislación urbanística pertinente.

En suma, la intención en este punto ha sido acompasar la realidad física extrarregistral con la realidad jurídica derivada del Registro, lo cual es una garantía en sí misma, para cualquier propietario o inversor.

LA SUBDIRECTORA GENERAL
DE URBANISMO

Ángela de la Cruz Mera

