

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

2894 *Resolución de 21 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Dolores, por la que se deniega la inscripción de la división de una finca que da lugar a porciones inferiores a la unidad mínima de cultivo.*

En el recurso interpuesto por don J. R. N. contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Dolores, don Pedro Fandos Pons, por la que se deniega la inscripción de la división de una finca que da lugar a porciones inferiores a la unidad mínima de cultivo.

Hechos

I

Mediante escritura, autorizada el día 21 de febrero de 2019 por la notaria de Elche, doña Lucía Soler Vicente, con número de protocolo 388, se formalizaba la división de una finca registral.

II

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

«En relación al documento de fecha 21/02/2019 del Notaria de Elche, Doña Lucía Soler Vicente, número de protocolo/expediente 388/2019, presentado por M. M., E. el día 14/07/2022 a las 09:30, con el número de entrada 2850, asiento 1155 del Diario 184, pongo en su conocimiento que, se suspende su inscripción en base a los siguientes Hechos y Fundamentos de Derecho:

Hechos:

Se pretende practicar la división de la finca registral 16.916 del término de San Fulgencio, con una superficie de 62 áreas, 38 centiáreas y 80 decímetros cuadrados, en dos fincas, una de ellas con una superficie de 36 áreas, 65 centiáreas, 46 decímetros cuadrados y la otra con una superficie de veinticinco áreas, setenta y tres centiáreas, treinta y cuatro decímetros cuadrados.

Tramitado el expediente del artículo 199.2 de la LH, se han presentado alegaciones por parte del Ayuntamiento de San Fulgencio, oponiéndose a la inscripción de dichas segregaciones al manifestar el mismo: "Que las superficies de las parcelas resultantes no cumplen con la superficie de unidad mínima de cultivo de regadío, por lo que no cumple el artículo 25 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias que son nulos e ineficaces los actos o negocios por cuya virtud se produzca la división de una finca rústica que dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo, sin embargo, el artículo 25 de la misma Ley admite, como excepciones, las siguientes divisiones o segregaciones: a) Si se trata de cualquier clase de disposición a favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que como consecuencia de la división o segregación, tanto de la finca que se divide o segrega como la colindante, no resulte afectada de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. b) Si la porción segregada se destina a modo efectivo, dentro del año siguiente a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales, o a otros de

carácter no agrario, siempre que se haya obtenido la licencia prevista en la legislación urbanística y posteriormente se acredite la finalización de la edificación o construcción en el plazo que se establezca en la correspondiente licencia, de conformidad con dicha legislación. c) Si es consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la propiedad establecido en la legislación especial de arrendamientos rústicos. d) Si se produce por causa de expropiación forzosa, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Expropiación forzosa. No estando en ninguno de los casos de los apartados a), b), c) y d), y no cumpliendo la unidad mínima de cultivo de regadío en San Fulgencio, no procede la licencia de segregación”.

Con dicha alegación por parte de la autoridad competente y siendo los actos jurídicos que den lugar a fincas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo nulos de pleno derecho, conforme al artículo 24 de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias 19/1995, de 4 de julio de 1995, procede denegar la inscripción de la división solicitada.

Contra la presente nota de calificación del Registrador los interesados podrán (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Pedro Fandos Pons registrador/a de Registro Propiedad de Dolores a día uno de septiembre del dos mil veintidós».

III

Contra la anterior nota de calificación, don J. R. M. interpuso recurso el día 28 de septiembre de 2022 mediante escrito en los siguientes términos:

«Antecedentes:

I. El día 21 de febrero de 2019, la Notaria del Ilustre Colegio de Valencia, Lucía Soler Vicente, con sede en Elche, autorizó una escritura de liquidación de sociedad de gananciales, aceptación y adjudicación de herencia, segregación por antigüedad y compraventa, bajo el número de Protocolo 388, que fue presentada, tras su liquidación, en el Registro de la Propiedad de Dolores para su inscripción (...)

Dicha escritura trae causa del fallecimiento testado de D.^a M. T. M. B., fallecida en Torrevieja el día 21 de julio de 2018, en estado de casada de su único matrimonio contraído con D. J. R. M., quien le sobrevive, además de sus cinco únicos hijos.

Además de la correspondiente liquidación de su sociedad de gananciales, el único inmueble propiedad del matrimonio (finca rústica en la que se encuentra su vivienda) el caudal hereditario se encuentra afectado por una operación de compraventa realizada por el matrimonio, en fecha 30 de junio de 1994, a C. G. F., con DNI número (...) Esto provoca que la finca heredada por el cónyuge supérstite y los 5 hijos no se corresponda con la realidad registral, al no haberse otorgado título anteriormente y formar parte de la Finca Registral 1619 de San Fulgencio la propiedad enajenada a la Sra. G. en el año 1994, sobre la que además también existe otra vivienda.

La compraventa consistió en la enajenación por los condueños de la Finca Rústica Registral n.º 1616 de San Fulgencio, de un trozo aproximado de 2.500 m² enajenados como cuerpo cierto, libre de cargas y gravámenes, sobre los que la adquirente, con posterioridad construyó su propia vivienda.

Catastralmente, las propiedades se encuentran en dos parcelas catastrales distintas, la 03118.ª006000650000LU y la 03118.ª0060000690000LB.

El contrato de compraventa no elevado a escritura pública queda protocolizado en el título hereditario al que compareció la propietaria de la parte enajenada para autorizar por antigüedad la segregación, así como se acompañó Certificado expedido por el Ayuntamiento de San Fulgencio, en fecha 11 de enero de 2019 (previo al otorgamiento de la escritura objeto del presente recurso) en el que consta la inexistencia de expediente de infracción urbanística en ninguna de las dos referencias catastrales.

Asimismo, se acompañó al citado título Certificado de antigüedad de parcelación realizado por el Arquitecto Técnico D. J. J. N. M. en fecha 25 de octubre de 2018, con medición y levantamiento de las propiedades del que consta lo siguiente:

“La finca matriz, propiedad de los esposos D. J. R. M. y D.^a María T. M. B., con una superficie inicial de 6.238,80 m², tras la segregación realizada resultan dos fincas:

La primera, la señalada con la letra (A) en los planos n.º 1 y 2 que se adjuntan, con una superficie de 3.665,46 m² y que se correspondería con la parcela 65 del polígono 6.

La segunda, señalada con la letra (B) en los planos n.º 1 y 2 que se adjuntan, con una superficie de 2.573,34 m², y que correspondería a parte de la parcela 69, del polígono 6.

La finca que nos ocupa consta segregada o parcelada con configuración catastral separada de la finca 16,916 de la que proviene, con una antigüedad de más de 15 años, al poder datar dicha parcelación por medio del visor de cartografía del Instituto Cartográfico Valenciano del año 2002 y a través del Centro Nacional de Información Geográfica del año 1999 (ambas imágenes adjuntadas en este informe).

La finca que nos ocupa está vallada en todo su perímetro y divide de la finca matriz desde 1999 y tiene entrada independiente de la finca de la que se segregó”

II. El Registrador de Propiedad denegó la inscripción, efectuando una calificación negativa por la existencia de los siguientes defectos:

“Se pretende practicar la división de la finca registral 16.916 del término de San Fulgencio, con una superficie de 62 áreas, 38 centiáreas y 80 decímetros cuadrados, en dos fincas, una de ellas con una superficie de 36 áreas, 65 centiáreas, 46 decímetros cuadrados y la otra con una superficie de veinticinco áreas, setenta y tres centiáreas, treinta y cuatro decímetros cuadrados.

Tramitado el expediente del artículo 199.2 de la LH, se han presentado alegaciones por parte del Ayuntamiento de San Fulgencio, oponiéndose a la inscripción de dichas segregaciones al manifestar el mismo: ‘Que las superficies de las parcelas resultantes no cumplen con la superficie de unidad mínima de cultivo de regadío, por lo que no cumple el artículo 25 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias que son nulos e ineficaces los actos o negocios por cuya virtud se produzca la división de una finca rústica que dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo, sin embargo el artículo 25 de la misma Ley admite, como excepciones, las siguientes divisiones o segregaciones: a) si se trata de cualquier clase de disposición a favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que como consecuencia de la división o segregación, tanto de la finca que se divide o segrega como la colindante, no resulte afectada de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. B) Si la porción segregada se destina a modo efectivo, dentro del año siguiente a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales, o a otros de carácter no agrario, siempre que se haya obtenido la licencia prevista en la legislación urbanística y posteriormente se acredite la finalización de la edificación o construcción en el plazo que se establezca en la correspondiente licencia, de conformidad con dicha legislación. C) Si es consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la propiedad establecido en la legislación especial de arrendamientos rústicos. D) Si se produce por causa de expropiación forzosa, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Expropiación forzosa. No estando en ninguno de los casos de los apartados a), b), c) y d), y no cumpliendo la unidad mínima de cultivo de regadío en San Fulgencio, no procede la licencia de segregación” (...)

Si bien, tanto el Ayuntamiento informante, como el Registrador de la Propiedad son concededores que el título que se pretende inscribir es una segregación por antigüedad, realizada en el año 1994, de conformidad con el contrato de compraventa que se acompañó al título de herencia y segregación, habiendo sido protocolizado en el mismo, por lo que no podía obtenerse la licencia que en aquel tiempo no se precisaba, no pudo ser obtenida posteriormente al amparo del nuevo marco jurídico.

III. Al Ayuntamiento se ha solicitado un [sic] certificación, más explícita, en cuanto a la inexistencia de expediente por infracción urbanística por la segregación cuya inscripción se pretende realizada en el año 1994, dado que este obstáculo impide que los herederos puedan acceder a la herencia de la difunta D.^a M. T. M. B., al contener el título de dominio aquella porción segregada y de la que ya no gozan de posesión tras su venta. El cónyuge supérstite precisa de su ingreso en un Centro de Atención Especializada, dada la soledad en la que se encuentra desde el fallecimiento de su esposa y teniendo en cuenta que tiene 92 años y una pensión mínima, por lo que la oposición registral impide enajenar el único bien que puede otorgarle capacidad económica para este fin.

(...) acreditación de los diferentes escritos presentados al Ayuntamiento de San Fulgencio, el único que se opone a la inscripción por antigüedad de la segregación o división realizada en el año 1994, para dejar constancia de los términos explícitos en los que se ha solicitado certificado, que no ha sido expedido hasta la fecha, y que parecen desconocer en el informe de alegaciones presentado al Registro de Dolores, como si de una segregación actual se tratara.

– 20 de junio de 2019.–Instancia solicitando certificado efectiva prescripción de la acción administrativa para restablecer la legalidad urbanística.

– 9 de junio de 2020.–Instancia solicitando declaración municipal acreditativa del transcurso de los plazos de restablecimiento de legalidad por parcelación de la división realizada en 1994 sobre las porciones A y B que se acreditan en el certificado emitido por el Arquitecto Técnico D. J. J. N. M., con fecha 26 de octubre de 2018.

– 8 de marzo de 2021.–Instancia solicitando certificado inexistencia de expediente de infracción urbanística por parcelación de la división realizada en 1994 sobre las porciones A y B que se acreditan en el certificado emitido por el Arquitecto Técnico D. J. J. N. M., con fecha 26 de octubre de 2018.

– 20 de diciembre de 2021.–Instancia solicitando certificado inexistencia de expediente de infracción urbanística por parcelación de la división realizada en 1994 sobre las porciones A y B que se acreditan en el certificado emitido por el Arquitecto Técnico D. J. J. N. M., con fecha 26 de octubre de 2018.

– 24 de febrero de 2022.–Instancia solicitando certificado inexistencia de expediente de infracción urbanística por parcelación de la división realizada en 1994 sobre las porciones A y B que se acreditan en el certificado emitido por el Arquitecto Técnico D. J. J. N. M., con fecha 26 de octubre de 2018 (...)

El Ayuntamiento no ha emitido el certificado solicitado en el que se precise la parcelación realizada, pero sí emitió uno en fecha 26 de mayo de 1999 y otro en fecha 14 de enero de 2019, (...), en el que se acredita que: “Que según los datos obrantes en el archivo de este Ayuntamiento, en el inmueble situado en: polígono 6, parcela 65 y parcela 69 de San Fulgencio con referencias catastrales 03118A006000650000LU y 030118g00690000LB, no existe expediente de infracción urbanística incoado a fecha del presente”

Pese a ello, en lugar de expedir el explícito nuevo certificado instado se ha limitado a oponerse ante el Registro de la Propiedad de Dolores argumentado que las superficies de las parcelas no cumplen con la superficie de unidad mínima de cultivo de regadío, por lo que no cumplen con el artículo 25 de la Ley 19/1995, alegación que el Sr. Registrador hace suya para calificar desfavorable el título cuya inscripción se ha solicitado.

En su virtud, nos vemos obligados a acudir a la Dirección General del Registro y Notariado, dentro del plazo legal establecido, de conformidad con lo establecido en el artículo 199 de la Ley Hipotecaria, para que dirima respecto de la inscripción por antigüedad de la segregación que impide el acceso registral del título formalizado en

fecha 21 de febrero de 2019, por la Notaria de Elche, D.^a Lucía Soler Vicente, en base a los siguientes:

Fundamentos de Derecho:

Primero.(...)

Cuarto. Fondo del asunto.

El título denominado liquidación de sociedad de gananciales, aceptación y adjudicación de herencia, segregación por antigüedad y compraventa, otorgado bajo el número de Protocolo 388, por la Notaria D.^a Lucía Soler Vicente, en fecha 21 de febrero de 2019, no ha podido acceder al Registro de la Propiedad de Dolores, por contener el mismo la inscripción de una segregación por antigüedad realizada mediante contrato de compraventa, en fecha 30 de junio de 1994, pero que no había sido elevado a escritura pública en su momento y que consta en el caudal hereditario de la difunta M. T. M. B., en perjuicio de la adquirente D.^a M. C. G. F., impidiendo a los herederos acceder al título hereditario otorgado, por estar contaminado con una propiedad que ya no pertenecía a los vendedores, el viudo y la difunta Sra. M. T.

Es por ello que, dado que la compraventa había sido efectuada por los consortes en el año 1994, habiendo prescrito las facultades de la Administración para restaurar la legalidad (ahora infringida por no reunir los requisitos exigibles) pero que en su momento no infringía normativa alguna, se solicitó la inscripción por antigüedad, al amparo de lo establecido en el artículo 28.4 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 (TRLSRH) y de las Resoluciones de fecha 17 de octubre de 2014, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Torrelaguna, por la que se suspende inscripción de una segregación formalizada en escritura pública y Resolución de 26 de mayo de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Elche n.º 2, por la que se suspende la inscripción de una escritura de segregación y compraventa,

El artículo 28.4 del TRLSRH refiere las inscripciones de actos urbanísticos por antigüedad sobre los que la Administración no ha ejercido sus facultades disciplinarias urbanísticas resolviendo así el problema de derecho intertemporal que plantea la presentación en el Registro de títulos amparados en operaciones de tráfico jurídico realizadas con anterioridad a la legislación que actualmente la regula, y en base al cual las Resoluciones citadas han creado los precedentes siguientes:

Resolución de 17 de octubre de 2014, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, publicada en el «Boletín Oficial del Estado», n.º 274, el 12 de noviembre de 2014:

FD 4: “Pero, como se ha dicho anteriormente, el certificado municipal incorporado a la escritura de segregación no es ni una licencia –ni expresa ni presunta–, ni tampoco una declaración de innecesariedad de licencia, sino algo distinto.

En el presente caso, lo que acredita la certificación municipal en cuestión es que la parcela cuya constancia registral se solicita ahora por vía de segregación de su matriz registral ‘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’. Y tal declaración municipal, además de presumirse válida y lícita como cualquier acto administrativo, no entra en colisión conceptual alguna con la normativa autonómica de aplicación. A tales efectos, debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 236 de la citada Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, ‘la prescripción de las infracciones urbanísticas se producirá por el transcurso de cuatro años, salvo las que afecten a zonas verdes y espacios libres que no tienen plazo de prescripción’, aclarando el artículo 237

que 'el plazo de prescripción de las infracciones comenzará a correr desde el día en que la infracción se haya cometido o, en su caso, desde aquel en que hubiera podido incoarse el procedimiento sancionador. A este último efecto, se entenderá posible la incoación del procedimiento sancionador desde el momento de la aparición de signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción'.

Pero no bastaría con constatar que haya prescrito la posible infracción, sino que es preciso que, además, no sea posible va 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, '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'.

Ni del certificado municipal reseñado, ni de ningún otro documento del expediente resulta que la segregación efectuada hubiera afectado a terrenos calificados como zona verde o espacio libre, único supuesto en el que, según el artículo 200 de la misma Ley, no sería de aplicación limitación de plazo alguna para el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística.

Por tanto, aun cuando no se aporte, como hubiera sido preceptivo, la correspondiente licencia municipal para tal segregación, lo cierto es que el propio Ayuntamiento constata y certifica que la posible infracción en que hubiera podido incurrirse al realizar en 1986 una segregación no autorizada estaría actualmente prescrita, y no consta que estemos ante ningún supuesto excepcional que determine la imprescriptibilidad de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística, como tampoco consta registralmente anotación alguna de inicio de expediente de disciplina urbanística alguno.

5. [sic]. En consecuencia, debemos estimar que tal certificado municipal, con las circunstancias concurrentes en el presente caso, habilita y permite la práctica registral de una concreta segregación, efectuada extra registralmente, de modo fehaciente, en fecha determinada y sobre un tipo de suelo, que, mediante la concurrencia conjunta de todos esos factores, determina la prescripción, no sólo de la posible infracción urbanística, sino, lo que es más relevante a efectos registrales, de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística potencialmente infringida.

No cabe duda de que, conforme al artículo 20 de la Ley de suelo, un concreto acto o uso del suelo, como es el de edificar sobre él, tiene la posibilidad de acceder al Registro de la Propiedad, además de mediante la acreditación de las preceptivas licencias de edificación y de ocupación o denominaciones equivalentes en la normativa sustantiva – ex artículo 20.1–, mediante la acreditación de su antigüedad y la prescripción –o más bien caducidad– de la potestad administrativa de restablecimiento de la legalidad presuntamente infringida (ex artículo 20.4).

De modo análogo, ambas vías jurídicas han de ser también posibles, y los son legalmente, respecto de otros actos o usos del suelo, menos invasivos que la edificación, como el que supone efectuar una división o parcelación de aquél, si concurriere el mismo fundamento conceptual y legal, es decir, que se trata de actos de división o segregación de fincas respecto de los cuales ya no procede adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su reagrupación forzosa, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, y todo ello, lógicamente, sin perjuicio de lo dispuesto en materia de régimen de unidades mínimas de cultivo por el Título II de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, que habrá de ser observado en cualquier caso, en especial el contenido de los artículos 24 y 25, sobre nulidad de determinados actos de segregación o división de terrenos y sus excepciones.

Esa analogía en la admisión de la vía de la prescripción acreditada para inscribir no sólo edificaciones, sino también divisiones o segregaciones antiguas, ha de aplicarse 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, a saber: en primer lugar, comprobar la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de

disciplina urbanística sobre la finca objeto de la división o segregación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general, ni tenga una clasificación tal que legalmente determine la no aplicación de limitación de plazo alguna para el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística –salvo, en cuanto a esto último, que la norma que disponga tal imprescriptibilidad hubiera entrado en vigor cuando ya se hubiera consumado la prescripción conforme a la normativa anterior–; y, en segundo lugar, notificar la práctica del asiento registral a la Administración dejando constancia registral de ello, extremo éste que –si bien en lo que se refiere al Ayuntamiento resultaría de la aplicación analógica de lo dispuesto para las obras nuevas en el artículo 20.4 de la Ley de suelo–, en lo relativo a la Comunidad Autónoma cuenta con un precepto específico en el artículo 51.3, cuando ordena que ‘inscrita la parcelación o reparcelación de fincas, (...) el Registrador de la Propiedad notificará a la Comunidad Autónoma competente la realización de las inscripciones correspondientes, con los datos resultantes del Registro. A la comunicación, de la que se dejará constancia por nota al margen de las inscripciones correspondientes, se acompañará certificación de las operaciones realizadas y de la autorización administrativa que se incorpore o acompañe al título inscrito’.

Por ello, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la nota de calificación registral en los términos que resultan de los anteriores fundamentos jurídicos.”

En su virtud, nada dice el Sr. Registrador en su calificación respecto de la inscripción que se insta, claramente desde el título, por antigüedad, no debiendo calificarse de forma negativa, sino, en su caso, requerir del Ayuntamiento que certifique en los términos referidos en cuanto a suelo protegido, demanio público y prescripción del plazo de restauración de la legalidad urbanística, como esta parte ha estado solicitando una y otra vez para facilitar la actuación registral. Sin embargo, la inocua respuesta del Ayuntamiento de San Fulgencio en el informe emitido al Registro de la Propiedad y la asunción de éste de dicho informe, a sabiendas de que no estamos ante una segregación coetánea sino antigua, frustra y deja desamparada a esta parte para cualquier actuación.

Resolución de 26 de mayo de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, publicada en el «Boletín Oficial del Estado», n.º158, el 3 de julio de 2015:

FD 2: “(...) Este Centro Directivo interpretando dicha corriente jurisprudencial (vid. Resoluciones de 27 de enero y 23 de julio de 2012) ha venido señalando el problema de derecho intertemporal planteado por la presentación en el Registro en la actualidad, de una segregación realizada durante la vigencia de la regulación anterior, como sucede en el supuesto de hecho de este recurso, entendiéndose que debe resolverse en el sentido de que la segregación es un acto jurídico cuya inscripción queda sujeta a los requisitos y autorizaciones vigentes en el momento de presentar la escritura o la sentencia en el Registro, aunque el otorgamiento de aquella se haya producido bajo un régimen normativo anterior –cfr. disposiciones transitorias tercera y 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 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 fecha 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, además, que 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'.

De modo análogo, ambas vías jurídicas han de ser también posibles, y los son legalmente, respecto de otros actos o usos del suelo, menos invasivos que la edificación, como el que supone efectuar una división o parcelación de aquél, si concurriere el mismo fundamento conceptual y legal, es decir, que se trata de actos de división o segregación de fincas respecto de los cuales ya no procede adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su reagrupación forzosa –cfr. artículo 238 de la Ley 5/2014 de 25 de julio de la Generalidad Valenciana–, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, 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–.

4. [sic]. En el supuesto de hecho de este expediente, además de haber transcurrido sobradamente los plazos de prescripción de la posible infracción, está claro que no se han ejercido por parte del Ayuntamiento acciones para el restablecimiento de la legalidad urbanística, antes bien al contrario en la certificación aportada se declara expresamente la innecesidad del otorgamiento de licencia, con lo cual se cumple el requisito exigido en la legislación de aplicación.

Por último, no pueden valorarse en este recurso las alegaciones del registrador en su informe relativas a la incongruencia de la resolución administrativa respecto a los casos de innecesidad a que hace referencia la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana, puesto que, como ha quedado expuesto, ni dicha normativa ni dicha circunstancia fueron puestas de manifiesto en su momento en la nota de calificación.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la nota de calificación del registrador en los términos que resultan de los anteriores pronunciamientos.”

Si analizamos el plazo para el ejercicio de la potestad pública de restablecimiento de la legalidad veremos que la fecha en que finalizó la obra o cesó el uso del suelo o el acto ilícito, determina el plazo de caducidad de la acción que ha sido aumentado paulatinamente por la Comunidad Autónoma Valenciana. La legislación valenciana ha optado, conforme al artículo 255 del vigente TRLOTUP, por los plazos siguientes:

“1. Siempre que no hubieren transcurrido más de quince años desde la total terminación de las obras o usos del suelo realizados sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma, la alcaldía y, en su caso, la Agencia Valenciana de Protección del Territorio, requerirá a la persona propietaria para que, en el plazo de dos meses, solicite la oportuna autorización urbanística o ajuste las obras a las condiciones de la licencia otorgada. El referido plazo, de caducidad de acción de la administración, empezará a contar desde la total terminación de las obras o desde que cesen los usos del suelo de que se trate.

2. A los efectos previstos en este texto refundido, se presume que unas obras realizadas sin licencia u orden de ejecución están totalmente terminadas, cuando quedan

dispuestas para servir al fin previsto sin necesidad de ninguna actividad material posterior referida a la propia obra o así lo reconozca de oficio la autoridad que incoe el expediente, previo informe de los servicios técnicos correspondientes (...)

5. El plazo de quince años establecido en el apartado primero no será de aplicación a las actuaciones que se hubiesen ejecutado sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes, viales, espacios libres o usos dotacionales públicos, terrenos o edificios que pertenezcan al dominio público o estén incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano, o sobre suelo no urbanizable. En estos casos no existirá plazo de caducidad de la acción, en cuanto a la posibilidad de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior de los bienes a que se refiere este artículo”

Dadas las modificaciones sufridas en cuanto a estos plazos el plazo de caducidad de la acción de restauración que se aplique será el que establece la ley urbanística en vigor, a fecha de finalización de la actuación urbanística.

Esto es, debemos determinar previamente en qué momento se finalizó el acto ilícito (en este caso la segregación) y, una vez determinada la fecha, acudiremos a la Ley urbanística que estuviere en vigor en ese momento que en el caso del Suelo No Urbanizable debemos hacer un histórico de las diferentes legislaciones urbanísticas de la Comunidad Valenciana que han estado en vigor y que han establecido diferentes plazos para el Suelo No Urbanizable Común (SNUC) y para el Suelo No Urbanizable Protegido (SNIJP):

– El Real Decreto 1346/1976, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TR76), en su redacción original, vigente desde el 06/07/1976 al 21/10/1981 – el plazo de caducidad era de un año en SNUC y en SNUP.

– TR76, tras la reforma operada por el Real Decreto-Ley 16/1981, vigente del 22/10/1981 al 30/01/2006 – el plazo de caducidad era de 4 años en SNUC y en SNUP.

– Ley 16/2005, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV), vigente del 01/02/2006 al 19/08/2014 – el plazo de caducidad era de 4 años en SNUC y sin sometimiento a plazo –no caduca– en SNUP.

– La Ley 5/2014, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), en su redacción original, vigente del 20/08/2014 al 07/02/2019 el plazo de caducidad era de 15 años en SNUC y sin sometimiento a plazo –no caduca– en SNUP.

– La LOTUP, tras la reforma operada por la Ley 1/2019, vigente desde el 08/02/2019 hasta la actualidad (El Texto Refundido de la LOTUP, no modifica el régimen) –el plazo de caducidad ya no tiene sometimiento a plazo –no caduca– en SNUC y en SNUP.

Para que quede palmario y meridiano el instituto de la caducidad de la acción de la Administración para llevar a cabo la potestad de restauración diremos que

a) actos en suelo zonificado como no urbanizable común

1.º Que toda edificación totalmente finalizada antes del 20/08/2014 (fecha en la que entró en vigor la LOTUP), en SNIJC ya es inatacable.

Ejemplo: una vivienda finalizada en 2013 (vigente la LUV, plazo de 4 años) en SNUC, por aplicación del art. 236.5 LOTUP, pudo ser atacada durante dicho plazo de 4 años, es decir hasta 2017, no más allá.

2.º Toda edificación totalmente finalizada entre el 20/08/2014 y el 07/02/2019 (fecha en la que entró en vigor la modificación de la LOTUP por la Ley 1/2019) en SNUC, será atacable durante un plazo de 15 años desde su finalización.

Ejemplo: una vivienda finalizada en 2017 (vigente la LOTUP original, plazo 15 años), en SNUC, será atacable hasta 2032, pero no más allá.

3.º Toda edificación totalmente finalizada con posterioridad al 08/02/2019 en SNUC, será atacable y sin sometimiento a plazo de limitación del ejercicio de la potestad de restauración (no caduca).

Ejemplo: una vivienda finalizada en 2021 (tras la modificación de la LOTUP en SNUC, será atacable hasta 2030, 2040 o 2050...

b) Actos en suelo zonificado como no urbanizable protegido

1.º Toda edificación totalmente finalizada antes del 01/02/2006 (fecha en la que entró en vigor la LUV), en SNUP ya es inatacable.

Ejemplo: una vivienda finalizada en 2004 (vigente el TR76, plazo de 4 años) en SNUP, por aplicación del art. 236.5 LOTUP, pudo ser atacada durante dicho plazo de 4 años, es decir hasta 2008, no más allá.

2.º Toda edificación totalmente finalizada con posterioridad al 01/02/2006 (fecha en la que entró en vigor la LUV), en SNUP es atacable de forma indefinida, sin estar sometida a la potestad de restauración a plazo alguno.

Ejemplo: una vivienda finalizada en 2007, en SNUP, es atacable en 2022, 2032, 2042, etc.

Es el artículo 255.6 del TRLOTUP el que sustenta esta argumentación (antes era el 236 de la LOTUP), el cuál fue introducido por el artículo 95 de la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. Esta es la argumentación vigente y, por tanto, aplicable hoy. Con anterioridad al 01/01/2020, fecha de entrada en vigor dicho artículo, se realizaba otra interpretación, a partir de una doctrina jurisprudencial del TSJCV. La introducción del art. 255.6 ha solventado definitivamente el problema, y ya no hay duda en la aplicación de estos plazos, pero, antes del 01/01/2020, se aplicaron otros criterios de determinación de plazos.

Así, de todo lo anteriormente analizado tenemos que la calificación realizada por el Registro de la Propiedad de Dolores vulnera todo el marco jurídico expuesto al limitarse a hacer suya la alegación del Ayuntamiento de San Fulgencio, el cuál debió limitarse a emitir los certificados de prescripción de la acción que se han venido solicitando los dos últimos años para acreditar este extremo y ello, porque de los hechos expuesto y conforme al marco transitorio legal citado:

– Que la segregación realizada en fecha 30 de junio de 1994 consta acreditada en contrato de compraventa protocolizado con el título de segregación, en catastro y en el certificado técnico de antigüedad, así como en los vuelos.

– Que el plazo de caducidad de la acción de la administración ha prescrito al haber transcurrido 4 años desde la segregación realizada,

– Que el criterio de la Dirección General de los Registros y del Notariado ha sentado la analogía en la admisión de la vía de la prescripción acreditada para inscribir no sólo edificaciones, sino también divisiones o segregaciones antiguas, conforme a las Resoluciones transcritas.

– Que el marco jurídico que debe ser exigido por el Sr. Registrador es el actual artículo 255.6 que ha regulado la cuestión de los actos realizados con anterioridad a la legislación vigente, introducido en el Comunidad Valenciana por la Ley 9/2019, a partir de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la comunidad Valenciana que sentó un claro criterio a los efectos de los actos ilícitos administrativos urbanísticos.

Por lo tanto, dado que de lo que se trata es de que pueda acceder al Registro una realidad extra registral existente (previa incluso en fecha a la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias) y no una segregación actual, que se ha otorgado título como segregación por antigüedad y que ésta tiene más de 28 años desde su realización, no podemos compartir la postura expuesta por la calificación realizada en fecha 1 de septiembre de 2022 con tan sesgado y somero argumento.

No se trata de completar la descripción literaria de la finca por el trámite del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, como se ha tramitado por el Registrador, sino que estamos ante el procedimiento del artículo 79 y 80 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, cuyo contenido literal es el siguiente:

“Artículo 79. Divisiones y segregaciones.

En caso de división o segregación de fincas realizadas en suelo no urbanizable, cuando de la operación que corresponda resulten parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo o, en todo caso, aun siendo superiores, cuando por las circunstancias de descripción, dimensiones, localización o número de fincas resultantes de la división o de las sucesivas segregaciones, surgiera duda fundada sobre el peligro de creación de un núcleo de población, en los términos señalados por la legislación o la ordenación urbanística aplicable, los Registradores de la Propiedad actuarán con arreglo a lo establecido en este artículo.

1. Los Registradores de la Propiedad, cuando, a pesar de haberse autorizado la escritura pública, tuviesen la duda fundada a que se refiere el número anterior y no se aportase la licencia correspondiente, remitirán copia del título o títulos presentados al Ayuntamiento que corresponda, acompañando escrito con solicitud de que se adopte el acuerdo que, en cada caso, sea pertinente y con advertencia expresa de que en caso de no contestación se procederá con arreglo a lo establecido en este artículo. La remisión de la documentación referida se hará constar al margen del asiento de presentación, el cual quedará prorrogado hasta un límite de ciento ochenta días a contar de la fecha de la remisión.

2. Si el Ayuntamiento comunicare al Registrador de la Propiedad que del título autorizado no se deriva la existencia de parcelación urbanística ilegal, el Registrador practicará la inscripción de las operaciones solicitadas. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 80.

3. Si el Ayuntamiento remitiere al Registrador certificación del acuerdo del órgano competente, adoptado previa audiencia de los interesados, en el que afirme la existencia de peligro de formación de núcleo urbano o de posible parcelación ilegal, se denegará la inscripción de las operaciones solicitadas y el Registrador de la Propiedad reflejará el acuerdo municipal mediante nota al margen de la finca o resto de la finca matriz. Dicha nota producirá los efectos previstos en el artículo 73.

4. Transcurridos cuatro meses desde la fecha de la nota puesta al margen del asiento de presentación, prevista en el apartado 1 de este artículo, si no se presentare el documento acreditativo de incoación del expediente a que se refiere el apartado siguiente con efectos de prohibición de disponer, el Registrador de la Propiedad practicará la inscripción de las operaciones solicitadas.

5. Si el Ayuntamiento o, en su caso, el órgano urbanístico competente, incoase expediente de infracción urbanística por parcelación ilegal, en el acuerdo correspondiente podrá solicitarse del Registrador de la Propiedad que la anotación preventiva procedente surta efectos de prohibición absoluta de disponer, en los términos previstos por el artículo 26.2.0 de la Ley Hipotecaria”.

Artículo 80. Fincas de dimensión inferior a la parcela mínima de cultivo.

Cuando se trate de actos de división o segregación de fincas inferiores a la unidad mínima de cultivo, los Registradores de la Propiedad remitirán copia de los documentos presentados a la Administración agraria competente, en los términos previstos en el apartado 5 del artículo anterior. Si dicha Administración adoptase 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, remitirá al Registrador certificación del contenido de la resolución recaída. En el caso que transcurran cuatro

meses desde la remisión o de que la Administración agraria apreciase la existencia de alguna excepción, el Registrador practicará los asientos solicitados. En el supuesto de que la resolución citada declarase la nulidad de la división o segregación, el Registrador denegará la inscripción. Si dicha resolución fuese objeto de recurso contencioso-administrativo, el titular de la finca de que se trate podrá solicitar la anotación preventiva de su interposición sobre la finca objeto de fraccionamiento.

Lo hasta aquí argumentado ha sido refrendado por la última Resolución de 29 de enero de 2021, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la Propiedad de Algete, por la que suspende la inscripción de una escritura de segregación y elevación a público de documento privado de compraventa publicada en el «Boletín Oficial del Estado», n.º 37, el 12 de febrero de 2021:

“(…) 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 afuera 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 [os 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, 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.

3. [sic]. En el presente expediente se pretende dividir la finca matriz en dos fincas independientes coincidentes éstas con las dos parcelas catastrales, es decir, la parcela catastral 704 del polígono 11 (referencia catastral: 409070400VK59E0001KZ) y la parcela catastral 706, (referencia catastral: 409070600VK59E0001DZ).

Se incorpora certificado municipal expedido por la Secretaria del Ayuntamiento con el visto bueno del concejal delegado de Urbanismo y Medio Ambiente Urbano que acredita

que no consta procedimiento abierto ni concluso, de restablecimiento de la legalidad urbanística referente a la segregación de las parcelas 704 y 706, y otro certificado expedido por el vicesecretaria-interventor del Ayuntamiento con el visto bueno del concejal delegado de Urbanismo y Medio Ambiente Urbano, por delegación efectuada por la Alcaldía que deja constancia del contenido de un informe técnico municipal en el que refleja que se tiene constancia que ya en el año 1980, la finca registral estaba dividida en dos parcelas, coincidentes éstas con las parcelas catastrales 704 y 706, como así se observa en la fotografía aérea histórica de este año que, además, pueden autorizarse e inscribirse las escrituras de división de terrenos, sin que se acredite la licencia de parcelación en aquellos, supuestos en los que conste fehacientemente que la fecha de la parcelación fue anterior al 1 marzo de 1984, constando, en este sentido, que la división de la finca es anterior a esta fecha (artículo 6 de la Orden 701/1992).

Se trata de un caso similar al resuelto por la Dirección General de los Registros y del Notariado en su Resolución de 17 de octubre de 2014 o la más reciente de 19 de octubre de 2020, también relativo a la Comunidad de Madrid, en el que se reproduce el problema de divisiones parcelarias ejecutadas bajo la legislación anterior y que no pueden ser autorizadas conforme a la legislación vigente al tiempo en que se pretende su inscripción.

Como se ha expuesto anteriormente, este Centro Directivo ha tratado de justificar una solución que permita conciliar la posición jurídica de la propiedad, acreditada en la realidad extrarregistral y que, sin embargo, persiste al margen de la protección del Registro, y por otro lado, el cumplimiento de la ordenación urbanística cuya vigilancia corresponde exclusivamente a la Administración urbanística, sin perjuicio de la función colaboradora del Registro.

Por ello, ante el presente supuesto en la que se pretende el acceso al Registro de una escritura de segregación acompañada de certificado municipal en la que la propia Administración urbanística reconoce la preexistencia individualizada de la parcela a las vigentes normas urbanísticas –bajo la vigencia de la legislación vigente entonces, el Texto refundido de 1976–, resulta de aplicación la doctrina expuesta sobre segregaciones de cierta antigüedad amparadas en un título administrativo habilitante.

4. [sic]. Respecto del título administrativo habilitante de la inscripción, este Centro Directivo –vid. Resoluciones citadas en ‘Vistos’– ha estimado suficiente, la declaración administrativa municipal del transcurso de los plazos de restablecimiento de legalidad o su situación de fuera de ordenación o similar, conforme a la respectiva normativa de aplicación, lo que exige analizar caso por caso el contenido del documento municipal aportado, mas no puede ser identificado necesariamente con la licencia, legalización o la declaración de innecesariedad de licencia, por el propio supuesto de hecho del que tratamos, parcelaciones ya existentes en la realidad, en sentido jurídico y material, reconocida su validez por la propia Administración y que sin embargo, no cumplen las prescripciones del planeamiento vigente para obtener licencia, propósito al que obedecía el artículo 6 de la Orden 701/1992.

No debe desconocerse el carácter dinámico del planeamiento en relación con la realidad existente y la necesidad de arbitrar una solución a aquellos propietarios de fincas válidamente formadas en su momento y que sin embargo no cumplen con los requisitos de parcela actuales, lo que afecta tanto a fincas inscritas como no inscritas, siendo la de éstas últimas la posición que se trata de tutelar permitiendo su acceso al Registro y su plena incorporación al tráfico jurídico sin desconocer su particular situación urbanística.

De ningún modo puede entenderse que se defienda la inscripción de divisiones o segregaciones ilegales o sin licencia, pues se exige en todo caso un título administrativo habilitante que permita deducir el reconocimiento expreso por parte de la Administración

de la parcelación ya existente, o, en términos del artículo 26 de la Ley de Suelo estatal 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’.

Por lo que no se comparte el defecto en el sentido de que, el título administrativo aportado sí se estima suficiente para amparar la inscripción independiente de la porción segregada ya existente en la realidad, dado que los certificados municipales aportados reconocen la existencia de la división en 1980 y sin poner objeción de validez, con cita de la Orden 701/1992 que permitía inscribir sin licencia, aunque pueda discutirse ciertamente la vigencia y amparo competencial de esta disposición a efectos registrales.

5. [sic]. Cuestión distinta es la aplicación de la legislación agraria en materia de unidades mínimas de cultivo y la apreciación de las excepciones a la misma, cuya competencia, como advierte el registrador, es del órgano autonómico,

Como ha reiterado este Centro Directivo –vid. Resolución de 12 de diciembre de 2019–, corresponde al órgano autonómico competente apreciar si concurre o no las excepciones recogidas en el artículo 25 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 80 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, conforme al cual ‘cuando se trate de actos de división o segregación de fincas inferiores a la unidad mínima de cultivo, los registradores de la Propiedad remitirán copia de los documentos presentados a la Administración agraria competente’.

Nada obsta a tal planteamiento, a que el inT.do obtuviera del Ayuntamiento, como Administración urbanística competente, la correspondiente licencia de segregación, pues como ya ha señalado este Centro Directivo (vid. Resoluciones de 10 de junio de 2009, 2 de noviembre de 2012 y 25 de abril de 2014), si bien la licencia municipal, o en su caso la certificación municipal de innecesariedad de licencia, puede ser suficiente para cumplir con los requisitos urbanísticos impuestos a la segregación, cuando el asunto a dilucidar no es urbanístico sino agrario, carece la Administración local de competencia.

Por lo que en el presente caso el defecto relativo al documento municipal debe ser revocado, sin perjuicio de la procedencia de informe del órgano competente en unidades mínimas de cultivo que deberá articularse en su caso, a través del procedimiento del citado artículo 80 del Real Decreto 1093/1997.

Esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la calificación impugnada respecto al defecto planteado en los términos que resultan de los anteriores fundamentos de Derecho.”

En virtud de lo expuesto,

Suplico a la Dirección General de los Registros y del Notariado: que teniendo por presentado este escrito con los documentos y copias acompañados, se sirva admitirlo, y por formulado recurso contra la calificación negativa del registro de la Propiedad de Dolores, de fecha 1 de septiembre de 2022, por la que se suspende la inscripción del documento de fecha 21 de febrero de 2019, de la Notaria de Elche, D.^a Lucía Soler Vicente, otorgado bajo el número de protocolo 388/2019, presentado por D.^a E. M. M., el día 17 de julio de 2022, por los hechos y las consideraciones expuestas y estimando las mismas se revoque la calificación impugnada respecto al defecto planteado realizándose la inscripción del título citado y, subsidiariamente, caso de no estimarse ésta, que se proceda a su inscripción, previa la cautela establecida en el artículo 80 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».

IV

Mediante escrito, de fecha 4 de octubre de 2022, el registrador de la Propiedad se ratificó en su calificación, emitió informe y remitió el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 16.2 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; 230 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la

Comunitat Valenciana; 61 a 63 de Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana; el Decreto 217/1999, de 9 de noviembre, del Gobierno Valenciano, por el que se determina la extensión de las Unidades Mínimas de Cultivo; la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias; los artículos 79 y 80 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 17 de octubre de 2014, 26 de mayo de 2015 y 27 de junio de 2018, y la Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 29 de enero de 2021.

1. Mediante escritura otorgada en el año 2019 se solicita inscribir la división de una finca registral descrita como rústica, de 6.238,80 metros cuadrados, en dos fincas rústicas, sin especificar si de secano o regadío: una de ellas con una superficie de 3.665,46 metros cuadrados, y la otra con una superficie de 2.573,34 metros cuadrados.

Tramitado el expediente del artículo 199.2 de la Ley Hipotecaria, se presentan alegaciones por parte del Ayuntamiento de San Fulgencio, oponiéndose a la inscripción de dichas segregaciones al manifestar «que las superficies de las parcelas resultantes no cumplen con la superficie de unidad mínima de cultivo de regadío (...) No estando en ninguno de los casos de excepción legal, no procede la licencia de segregación».

Y el registrador concluye que «con dicha alegación por parte de la autoridad competente y siendo los actos jurídicos que den lugar a fincas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo nulos de pleno derecho, conforme al artículo 24 de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias 19/1995, de 4 de julio de 1995, procede denegar la inscripción de la división solicitada».

El interesado recurre alegando, en esencia, que «de lo que se trata es de que pueda acceder al Registro una realidad extra registral existente (previa incluso en fecha a la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias) y no una segregación actual, que se ha otorgado título como segregación por antigüedad y que ésta tiene más de 28 años desde su realización», y que para acreditarlo se incorpora en el título un certificado de antigüedad de la misma, emitida por arquitecto técnico colegiado, datando la fecha de la división en tiempo superior a 15 años, aludiendo el recurrente a un contrato de compraventa privado de 30 de junio de 1994, y, dice, habiendo sido dada de alta esa división en el Catastro, por lo que ambas fincas tenían su correspondiente parcela catastral.

2. En relación con el régimen de unidades mínimas de cultivo, como señaló la Resolución de 27 de junio de 2018, «el régimen legal estatal en este ámbito sectorial, al que se remite la normativa de la Comunidad Valenciana, aparece regulado en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, cuyo artículo 24, en sus dos primeros apartados, tiene el siguiente contenido: "1. La división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. 2. Serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni con relación a tercero, los actos o negocios jurídicos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas, contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior".

No obstante, el artículo 25 de la misma ley permite la división o segregación en determinados supuestos en concreto: "a) disposición en favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que como consecuencia de la división o segregación, tanto la finca que se divide o segrega como la colindante, no resulte de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo; b) Si la porción segregada se destina de modo efectivo, dentro del año siguiente a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario, siempre que se haya obtenido la licencia prevista en la legislación urbanística (...) c) Si es consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la propiedad establecido en la legislación especial de arrendamientos

rústicos. d) Si se produce por causa de expropiación forzosa, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa»».

En concreto, la unidad mínima de cultivo en la Comunidad Valenciana es de 2,5 hectáreas en tierra secano y de 0,5 hectáreas en tierra regadío, según el Decreto de la Generalitat Valenciana de 9 de noviembre de 1999.

Ocurre que, en el presente caso, (al igual que ocurría en el que fue objeto de la citada resolución de 27 de junio de 2018) «la recurrente no especifica cual es el supuesto de excepción de entre los examinados al que se acoge».

Pese a ello, la recurrente afirma en su recurso que «no se trata de completar la descripción literaria de la finca por el trámite del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, como se ha tramitado por el Registrador, sino que estamos ante el procedimiento del artículo 79 y 80 Real Decreto 1093/1997» cuya aplicación invoca.

Sin embargo, respecto de lo dispuesto en el invocado artículo 80 del Real Decreto 1093/1997, relativo a la remisión de comunicaciones por el registrador a la Administración agraria competente a fin de 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, como dijo la citada Resolución de 27 de junio de 2018, «se ha destacado la impropiedad de atribuir a la Administración (autonómica en este caso) competencia para adoptar una resolución (administrativa) de declaración de nulidad de un acto civil de modificación de entidad hipotecaria como son las segregaciones y divisiones de fincas registrales de propiedad privada, competencia que en puridad sólo corresponde a los tribunales y no a cualquiera, sino precisamente a los del orden civil (vid. artículo 2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa) (...)

Por ello, la mención que se hace en el citado artículo 80 del Real Decreto 1093/1997 (norma, por tanto, meramente reglamentaria y necesariamente subordinada a la ley) sobre atribución de competencias a órganos administrativos para dictar resoluciones declarativas de la nulidad de actos civiles (de segregación o división de terrenos de propiedad privada) debe entenderse en sus justos límites. En este sentido es la ley la que declara nulo y sin efecto alguno el acto o contrato que realiza el fraccionamiento prohibido (infringiendo la unidad mínima de cultivo), y que esta nulidad no responde a la falta de elementos esenciales del negocio, sino a la vulneración de una prohibición legal expresa (cfr. artículo 6.3 del Código Civil), norma prohibitiva que tiene como presupuesto de aplicación la concurrencia del supuesto de hecho que contempla que es el de la ilicitud del objeto (finca inferior a la unidad mínima de cultivo). Ahora bien, la apreciación de la concurrencia de este supuesto de hecho depende de circunstancias fácticas extradocumentales (...) El hecho de que estos elementos dependan de factores cuya apreciación en la práctica pueda requerir la intervención y valoración de técnicos y el examen de circunstancias factuales es lo que justifica que, dependiendo la validez civil del acto de tales factores, el reiterado artículo 80 del Real Decreto 1093/1997 articulouse como fórmula para resolver el problema de la calificación de tales títulos la de la reiterada comunicación por parte del registrador a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma (...) Pero (...) no puede afirmarse que la resolución administrativa de declaración de nulidad prevista en el artículo 80 del Real Decreto 1093/1997 constituya un elemento formal y materialmente constitutivo, "ad substantiam", de dicha nulidad, por lo que no cabe realizar una suerte de interpretación "a contrario sensu" pretendiendo que en caso de omisión de dicha resolución expresa y formalmente declarativa de tal nulidad el acto de fraccionamiento infractor de la prohibición del artículo 24 de la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias quedaría sanado o convalidado.

Interpretarlo así conduciría inevitablemente a entender que el Real Decreto 1093/1997 modifica la Ley 19/1995 al añadir una excepción más (no emisión de la citada resolución en plazo) a las previstas en su artículo 25, lo cual obviamente no es posible por razón de su rango, sometida como está la norma reglamentaria al principio de jerarquía normativa y al de sometimiento de toda actuación administrativa a la Ley

(vid. artículos 9.3 y 106 de la Constitución, 2.2 del Código Civil y 128.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas)».

En esa misma Resolución se destacó también lo siguiente:

«a) que la Ley 19/1995 establece como regla general la de la prohibición de las divisiones o segregaciones de finca rústica que den lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo;

b) que dicha regla la formula por activa (cfr. apartado 1 del artículo 24: sólo son válidas tales divisiones o segregaciones cuando no se infrinja a ese límite) y por pasiva (cfr. apartado 2: serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni con relación a tercero, los actos o negocios jurídicos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas, contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior);

c) que en la escritura calificada ni se acredita, ni se alega, ni resulta elemento alguno que abone la concurrencia de ninguna de las posibles causas de excepción previstas a la prohibición anterior en el artículo 25 de la citada Ley 19/1995 (...)

d) el criterio de interpretación restrictiva de las normas excepcionales (cfr. artículo 4.2 del Código Civil);

e) que en materia de nulidad o validez civil de los actos y contratos sujetos al Derecho privado no rige la técnica del silencio administrativo (...).».

En el caso que ahora nos ocupa, la recurrente no especifica cuál es el supuesto de excepción de entre los previstos en la ley al que pretende acogerse.

Por tanto, y por todo lo expuesto y razonado, no es necesario que el registrador efectúe comunicación a la Administración agraria ni que espere respuesta de ésta sobre si concurre o no una excepción que ni siquiera se invoca, sino que la nulidad de pleno derecho de la división inferior a la unidad mínima de cultivo ha de ser directamente calificada por el registrador como nula, por imperativo legal.

3. Por otra parte, de modo ya sea alternativo o ya sea subsidiario, el recurrente alega «de lo que se trata es de que pueda acceder al Registro una realidad extra registral existente (previa incluso en fecha a la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias) (...) y que ésta tiene más de 28 años desde su realización».

Y pretende acreditar tal extremo por varias vías: aludiendo el recurrente a un contrato de compraventa privado de 30 de junio de 1994; alegando que tal división consta dada de alta en el Catastro, de modo que cada finca resultante tiene desde hace años su correspondiente parcela catastral; aportando un certificado de antigüedad de la misma, emitida por arquitecto técnico colegiado, datando la fecha de la división en tiempo superior a 15 años, e invocando el recurrente la aplicación de la doctrina de este Centro Directivo sobre aplicación analógica a las divisiones antiguas de lo previsto para las obras antiguas en el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo.

Sobre la invocación de un contrato privado de fecha 30 de junio de 1994 en el que se dice segregar y vender una porción de 2.500 metros cuadrados aproximadamente, sin mayor precisión descriptiva, es claro que ni el contenido del mismo tiene fehaciencia alguna, ni se concreta la ubicación y delimitación geográfica de la finca a segregar, ni la segregación o división, en tanto que actuación material sobre el terreno, queda formalizada ni exteriorizada con signos visibles por el mero otorgamiento de un documento privado.

Sobre la invocación de que las fincas resultantes constan como parcelas catastrales independientes desde hace años, dice el recurrente que «se pretende dividir la finca matriz en dos fincas independientes coincidentes éstas con las dos parcelas catastrales, es decir, la parcela catastral 704 del polígono 11 (referencia catastral: 409070400VK59E0001KZ) y la parcela catastral 706, (referencia catastral: 409070600VK59E0001DZ)». Sin embargo, además de no constar acreditado desde qué fecha constan tales inmuebles catastrales como independientes, consultando la sede

electrónica del Catastro se comprueba que no hay tal supuesta coincidencia entre las fincas resultantes de la división, según su descripción en la escritura, (con superficies de 3.665 metros cuadrados y 2.573 metros cuadrados, respectivamente) y los inmuebles catastrales invocados (con superficies de tan sólo 1.987 metros cuadrados y 618 metros cuadrados, respectivamente).

4. Y sobre el certificado técnico de 26 de octubre de 2018, relativo a la antigüedad de la división, en él se hace constar lo siguiente: «La finca matriz aparece registrada a nombre de don J. R. M. y doña M.^a T. M. B. con una superficie inicial de 6.238,80 m². Tras la segregación realizada, resultan dos fincas: La primera: señalada con la letra A) en los planos n.º 1 y 2 que se adjuntan, con una superficie de 3.665,46 m², y que correspondería a la parcela 65 del polígono 6. La segunda: señalada con la letra B) en los planos n.º 1 y 2 que se adjuntan, con una superficie de 2.573,34 m², y que correspondería a parte de la Parcela 69 del Polígono 6. La finca que nos ocupa, consta segregada o parcelada con configuración catastral separada de la finca 16.916 de la que proviene, con una antigüedad de más de 15 años, al poder datar dicha parcelación por medio del visor de cartografía del Instituto Cartográfico Valenciano del año 2002 y a través del Centro Nacional de Información geográfica del año 1999 (ambas imágenes adjuntadas en este informe). La finca que nos ocupa está vallada en todo su perímetro y dividida de la finca matriz desde 1999 y tiene entrada independiente de la finca que se segregó».

Sin embargo, como resulta de la doctrina de este Centro Directivo que el propio recurrente transcribe en su recurso:

– «La segregación es un acto jurídico cuya inscripción queda sujeta a los requisitos y autorizaciones vigentes en el momento de presentar la escritura o la sentencia en el Registro, aunque el otorgamiento de aquella se haya producido bajo un régimen normativo anterior –cfr. disposiciones transitorias tercera y cuarta del Código Civil» –.

– «No bastaría con constatar que haya prescrito la posible infracción, sino que es preciso, además, que no sea posible ya el ejercicio de potestades de protección de la legalidad urbanística (...) ya que 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».

– «En el 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 (...) Por ello, la aplicación analógica del artículo 28.4 de la Ley de Suelo a los actos de división o segregación debe ser matizada (...)» de modo que «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, 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».

Y en el presente caso no consta obtenida, a pesar de que el recurrente dice haberla solicitado reiteradamente, dicha declaración administrativa municipal.

5. Por todo lo razonado, y como conclusión:

– Se pretende acreditar mediante certificado técnico el hecho de que la división ahora formalizada en escritura del año 2019 tiene una materialización y exteriorización visible en el terreno, mediante parcelas valladas en todo su perímetro desde 1999.

– Aun suponiendo acreditado tal dato fáctico, no se aporta declaración municipal de autorización de tal división (que ya era exigible en la normativa urbanística y registral vigente en el año 1999), ni expresiva de que ahora, cuando se solicita la inscripción de tal división, hayan transcurrido los plazos de restablecimiento de legalidad ni acreditativa su situación de fuera de ordenación o similar, conforme a la respectiva normativa de aplicación.

– Siendo las fincas resultantes claramente inferiores a la unidad mínima de cultivo, no consta siquiera alegado por el interesado que concurra excepción legal alguna al régimen de nulidad de pleno derecho previsto en la Ley 19/1995, que ya estaba en vigor cuando, según el certificado técnico, se materializó en el terreno la división (año 1999). Debiendo obtenerse, a tal efecto, la autorización administrativa del órgano autonómico competente.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación del registrador.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 21 de diciembre de 2022.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.