

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

2488 *Resolución de 27 de enero de 2012, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad de Cuenca por la que se deniega la inscripción de una escritura de segregación.*

En el recurso interpuesto por doña P. D. C. contra la calificación del Registrador de la Propiedad de Cuenca, don Manuel Alonso Ureba, por la que se deniega la inscripción de una escritura de segregación otorgada ante el Notario de Cuenca, don Eduardo Manuel Martínez Gahete, el 29 de agosto de 1984, con número 916 de orden de su protocolo.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada por el Notario de Cuenca, don Eduardo Manuel Martínez Gahete, de fecha 29 de agosto de 1984, con el número 916 de orden de su protocolo, se otorgó por don C. D. C. y doña S. M. R. escritura de segregación y posterior compraventa a favor de doña P. D. C., de una porción de terreno-finca rústica, cereal seco, segregada en dicha escritura, al sitio de Vallejotes, en el Ayuntamiento de Villaverde y Pasaconsol (Cuenca); en la citada escritura, es importante reseñar que la porción segregada es una finca rústica cuya extensión es inferior en superficie a la señalada como unidad mínima de cultivo por la legislación que recoge la consideración de indivisibles las parcelas en materia de fincas rústicas. También es importante hacer constar que en la fecha de otorgamiento de la escritura referida –año 1984– no se recogía en la normativa entonces vigente las extensiones de unidad mínima de cultivo que se exigen en la actualidad.

II

La referida escritura, que se presentó en el Registro de la Propiedad de Cuenca, por primera vez, el día 22 de agosto de 2005, y que fue objeto de calificación negativa el mismo día, a continuación se transcribe en lo pertinente: «Nota de calificación del documento autorizado en Cuenca ante el Notario don Eduardo M. Martínez Gahete, número de protocolo 916/1984, presentado en este Registro bajo el asiento número 1.552 del Diario 76. Se presenta una escritura en la que se segrega una superficie de 7.800 m² de la finca número 29 del polígono número 6, al sitio «Vallejotes» en el término de Villaverde y Pasaconsol, cuya superficie originaria es de 2 hectáreas, 39 áreas y 80 centiáreas. La cual figura en Registro como indivisible. Quedando por tanto sujeta al régimen sobre unidades mínimas de cultivo de la Ley 19/1995, de 4 de julio, estableciéndose que la unidad mínima para poder segregar en el citado término es de 3 hectáreas; por lo que se deniega la inscripción solicitada. Contra la expresada calificación puede interponer recurso... Cuenca, a 22 de agosto de 2005. El Registrador, firma ilegible y sello del Registro con el nombre del Registrador.» La misma escritura fue presentada de nuevo en el Registro de la Propiedad de Cuenca, el día 25 de octubre de 2011, y causó de nuevo calificación denegatoria en los términos siguientes: «Nota de calificación del documento autorizado en Cuenca ante el Notario don Eduardo Manuel Martínez Gahete de fecha 29-8-1984, con el número de protocolo 916/1984, presentado en este Registro número de asiento 1357 del Diario 95. El Registrador que suscribe, previo examen y calificación del precedente documento ha procedido a denegar la inscripción de la finca descrita en dicho documento, en base a los siguientes hechos y fundamentos: Se mantiene la nota de calificación precedente y además se añade lo siguiente: De conformidad con lo establecido por la

Ley 19/1995, de 4 de julio, no es posible la segregación de partes de finca rústica inferiores a las Unidades Mínimas de Cultivo, por lo que será necesaria en su caso la autorización de la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, así como la licencia municipal de segregación o declaración de su innecesariedad. Contra la expresada calificación puede interponer recurso... Cuenca a veinticinco de octubre del año dos mil once.—El Registrador, don Manuel Alonso Ureba».

III

No se solicitó calificación sustitutoria en el plazo reglamentario marcado por la Ley.

IV

El 15 de noviembre de 2011, doña P. D. C., interpuso recurso contra la calificación, en el que alega lo siguiente:

1. Que es principio de nuestro Derecho, consagrado en el Código Civil (artículo 2.3) que las leyes no tienen efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario.
2. La escritura fue otorgada el día 29 de agosto de 1984, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1995, de 4 de julio, por lo que tiene fecha fehaciente, y todo ello aunque haya sido presentada a inscripción en tiempo posterior a la entrada en vigor de la citada norma.

Que al no ser obligatoria la inscripción en el Registro de la Propiedad, y en este supuesto al no ser constitutiva, la legislación que debe aplicarse es la vigente a tiempo de otorgamiento de la escritura y no al tiempo de presentación de las misma a inscripción en el Registro de la Propiedad. Lo contrario atentaría al principio de seguridad jurídica. Por otra parte la citada Ley 19/1995 no contiene disposiciones transitorias que prevean su aplicación para actos y contratos celebrados bajo el régimen de la legislación anterior.

Que esta es la postura seguida en distintas Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado (la de 3 de octubre de 2002, la de 4 de febrero de 1992 y otras). Por lo que la recurrente solicita:

1. Que se declare la improcedencia de la nota de calificación y se ordene la inscripción de la escritura calificada a que se refiere este recurso.
2. Se acompaña a la presente copia autorizada del título calificado y copia de la calificación recurrida.

V

Mediante escrito de fecha 23 de noviembre de 2011, el Registrador de la Propiedad elevó el expediente a este centro directivo (con registro de entrada el día 30 del mismo mes).

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9.3 de la Constitución Española; 2 y 1218 del Código Civil; 19 bis de la Ley Hipotecaria; 25 y siguientes de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias; 17.2 de Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo; sentencias Tribunal Constitucional de 3 de febrero, 7 de mayo y 11 de noviembre de 1981, 6 de julio de 1982, 4 de febrero de 1983, 10 de abril de 1986, 16 de julio de 1987 y 29 de noviembre de 1988; sentencias del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1980, 13 de octubre de 1981, 10 y 26 de enero y 5 de marzo de 1982, 17 y 30 de mayo de 1984, 11 de octubre de 1988, 9 de abril de 1992; Resoluciones de 4 de febrero de 1992, 3 de octubre de 2002, 19 de noviembre de 2004, 24 de marzo, 14 de abril y 3 de junio de 2011.

1. Debe decidirse en este expediente si es o no inscribible una escritura de segregación de una finca rústica, en la que la extensión de la finca de la que se pretende

hacer segregación, es inferior a la unidad mínima de cultivo, por lo que la matriz que figura en el Registro resulta indivisible; concurre la circunstancia de que el otorgamiento de la escritura de segregación es realizado en fecha anterior –1984– a la legislación que recoge el régimen sobre unidades mínimas de cultivo –Ley 19/1995, de 4 de julio– que exige la extensión mínima de 3 hectáreas para proceder a una segregación. Así pues, dos son los problemas objeto de este expediente; el primero, relativo a la exigencia de autorización de la Consejería de Agricultura para proceder a la segregación de una parcela de finca cuya cabida sea inferior a la unidad mínima de cultivo; el segundo, relativo a la procedencia de la aplicación con carácter retroactivo a la segregación de una finca rústica, verificada con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación aplicable a las unidades mínimas de cultivo y a la indivisibilidad de fincas rústicas.

2. Respecto a la primera de las cuestiones, no podrán realizarse ni autorizarse actos de división o segregación de fincas en contra de la legislación agraria. A los efectos previstos en el artículo 25.b de la Ley 19/1995, de 4 de julio –o disposición autonómica o estatal que la sustituya–, las divisiones de terrenos rústicos que, en lo sucesivo, den lugar a parcela inferior a la unidad mínima de cultivo que se establezca por Decreto del Gobierno de Castilla-La Mancha, deberán cumplir las condiciones siguientes: en todo caso, no podrán autorizarse actos de división o segregación de fincas cuando deba presumirse legalmente que tienen un fin urbanístico por existir ya de hecho en los terrenos o encontrarse proyectada la instalación de infraestructura o servicios innecesarios para las actividades a que se refiere el artículo 5, apartado a.1, de esta Ley o de carácter específicamente urbano, así como proponerse realizar o responder a una división fáctica que, por sus características, pudiera suponer riesgo de formar núcleo urbano; los Notarios y los Registradores de la Propiedad no podrán autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división, parcelación o segregación de fincas o terrenos en cualesquiera de las clases de suelo, incluida la de suelo no urbanizable, sin la acreditación de la preceptiva licencia municipal, que deberá testimoniarse por los primeros en la correspondiente escritura. Alternativamente podrán exigir y testimoniar el certificado administrativo de la innecesariedad de la licencia. La Administración expedirá este certificado de innecesariedad de la licencia bien cuando la división o segregación sea consecuencia o presupuesto de proyectos de reparcelación u otros actos necesarios para la mejor ejecución del planeamiento o de las obras públicas, bien cuando denunciada la mora en el otorgamiento de la licencia para segregar, en la forma y en los plazos previstos para las licencias de obra mayor y acompañando a la denuncia los títulos de propiedad y la documentación expresiva de la segregación pretendida, el Ayuntamiento o el órgano competente para conocer del asunto advierta que ha transcurrido el tiempo para resolver expresamente y no aprecie en la división pretendida infracción manifiesta de una prohibición legal.

3. El artículo 17.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, determina que «en la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los Notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los Registradores para practicar la correspondiente inscripción». Este precepto se encuentra ubicado dentro del título II del Real Decreto Legislativo, que tiene por rúbrica «Bases del régimen del suelo» y de conformidad con la disposición final primera, el artículo 17.2 tiene el carácter de disposición establecida en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por la Constitución Española.

Por lo que interesa en este recurso, de este artículo 17.2 se deducen los siguientes aspectos: suprime el término licencia para acudir al más amplio de «conformidad, aprobación o autorización administrativa», como consecuencia del respeto de la Ley hacia la regulación específica de cada Comunidad Autónoma; se impone, en su caso, en la división o segregación, no únicamente en la parcelación urbanística, como conceptos más amplios que éste; y, lo impone cuando la legislación que le sea aplicable así lo exija,

es decir, cuando la legislación autonómica expresamente exija dicha conformidad, aprobación o autorización. La consecuencia registral de todo ello viene determinada en el inciso final, al decir que «el cumplimiento de este requisito será exigido por los Registradores para practicar la correspondiente inscripción». El artículo 17.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, exige 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.

4. La segunda cuestión, directamente relacionada con la anterior, –habida cuenta de la distinta normativa aplicable en momentos diferentes del documento, tales como el otorgamiento y la inscripción– es la admisibilidad o no de la irretroactividad de las normas aplicables en esta materia de suelo y concretamente, en las autorizaciones administrativas de segregación; Como regla general, el artículo 2.3 del Código Civil establece que «las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario», irretroactividad que igualmente proclama el artículo 9.3 de la Constitución Española en relación con las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. El principio de la irretroactividad se asienta en «los deseos de certeza y seguridad jurídica y el respeto de los derechos adquiridos y a las situaciones jurídicas beneficiosas» (sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 1984), con la consecuencia de que la interpretación de las normas de derecho transitorio ha de realizarse en sentido restrictivo y, por tanto, sin extender los términos legales a situaciones no contempladas.

Las sentencias del Tribunal Constitucional, de 3 de febrero de 1981 y 7 de mayo de 1981, apoyan la existencia de una retroactividad a sensu contrario de las normas favorables, la de 11 de noviembre de 1981 niega la existencia en el caso contemplado de una retroacción de norma desfavorable y la de 6 de julio de 1982 niega la posibilidad de aplicar la retroactividad «en grado máximo» ya que ello «iría contra la misma seguridad jurídica que su artículo 9.3 garantiza». El Tribunal Supremo, en sentencia de 25 de junio de 1980, niega la posibilidad de la retroacción a una Orden ministerial, pues ese efecto es patrimonio de las disposiciones con rango de Ley, y la sentencia de 26 de enero de 1982 admite la posibilidad de la aplicación retroactiva de las leyes nuevas en los casos de disposición expresa de la Ley, cuando se desprenda ello del propio contenido de la nueva norma y cuando sean interpretativas, complementarias o ejecutivas de una Ley principal. Niegan la retroactividad de aquellas disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos las sentencias de 13 de octubre de 1981, 10 de enero y 5 de marzo de 1982.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional, en doctrina reiterada (sentencias de 10 de abril de 1986 y 29 de noviembre de 1988), dulcifica o limita el alcance del principio de irretroactividad, señalando esta última sentencia que «no hay retroactividad cuando una ley regula de manera diferente y pro futuro situaciones jurídicas creadas y cuyos efectos no se han consumado, pues una norma es retroactiva, a los efectos del artículo 9.3 de la Constitución Española, cuando incide sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas, ya que lo que prohíbe el artículo citado es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad», añadiendo también el Tribunal Constitucional (sentencia de 4 de febrero de 1983) que el principio de la irretroactividad no puede presentarse como defensa de una inadmisibles petrificación del Ordenamiento Jurídico. Con rotunda claridad se pronuncia la sentencia de 16 de julio de 1987, al establecer que «la prohibición de la retroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto, y no a los pendientes, futuros y condicionados o a las expectativas».

También el Tribunal Supremo limita el alcance del categórico pronunciamiento que realiza el artículo 2.3, distinguiendo, para ello, entre una derogación expresa y otra tácita de las normas, a los efectos establecidos en el citado artículo, por resultar ésta de la «ratio o finalidad de la Ley» (sentencia de 17 de mayo de 1984). En ocasiones el Tribunal

Supremo alude a una «retroactividad débil o de primer grado», como la sentencia de 11 de octubre de 1988, que expresamente dice que «el silencio de una norma en orden a su retroactividad, si bien, conforme al principio proclamado por el artículo 2.3 del Código Civil, impide su aplicación a hechos o relaciones que hubieran producido todos sus efectos bajo el imperio del anterior orden normativo, no siempre conduce a igual solución respecto de los efectos de dichas relaciones que se produjeran después de la entrada en vigor de la nueva regulación, pues la retroactividad débil o de primer grado puede venir impuesta, sin necesidad de mandato expreso en tal sentido, cuando así se derive del espíritu y finalidad de aquélla, en cuyo caso sus disposiciones habrán de entenderse aplicables a los tractos futuros de la relación en curso de ejecución». En el mismo sentido se pronuncia la sentencia de 23 de mayo de 1989, que admite la retroactividad de la Ley no sólo cuando se manifieste expresamente en tal sentido, sino también cuando se «pueda deducir del sentido de la Ley, resultando patente el propósito del legislador», propósito que se presume en las «disposiciones aclaratorias o interpretativas de las leyes, en las que suplan lagunas legales y en las procesales» (sentencias del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1988 y 9 de abril de 1992, que dan una relación no exhaustiva, sino meramente enunciativa de leyes con efectos retroactivos).

Por tanto, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo admiten la aplicación retroactiva de las normas a hechos, actos o relaciones jurídicas nacidas al amparo de la legislación anterior, siempre que los efectos jurídicos de tales actos no se hayan consumado o agotado y siempre, claro está, que no se perjudiquen derechos consolidados o situaciones beneficiosas para los particulares, infiriéndose, en estos casos, la retroactividad del sentido, el espíritu o la finalidad de la Ley. También la doctrina admite la retroactividad tácita de la Ley y de este modo se pronuncia a favor de la retroactividad de las normas interpretativas; las complementarias, de desarrollo o ejecutivas; las procesales, pero sólo en lo relativo a que los actos de ejercicio de derecho nacidos con anterioridad a aquéllas han de sujetarse a sus trámites y procedimientos; y, por último, las que pueden establecer regímenes uniformes o acabar con abusos o incomodidades, añadiendo que el intérprete encontrará una orientación en las disposiciones transitorias del Código Civil.

Así pues, esta jurisprudencia es clarificadora en cuanto a los siguientes puntos: 1. El principio general de la irretroactividad de las leyes. 2. La posibilidad de retroactividad en determinadas situaciones sin perjuicio de los derechos consolidados o situaciones beneficiosas para los particulares. 3. Que no se menciona nada en esta jurisprudencia sobre irretroactividad de doctrina, y menos aún de la dictada en Resoluciones de este centro directivo. 4. Que se admite la retroactividad de las normas interpretativas, complementarias, de desarrollo, de las ejecutivas, pero siempre de una forma controlada y moderada y en cuanto no lesione o perjudique los derechos adquiridos con anterioridad.

5. Las Resoluciones de 19 de noviembre de 2004 y de 3 de junio de 2011 expresan que «En efecto, el principio de irretroactividad de las normas (artículo 2.3 del Código Civil), a falta de una disposición en contrario que no se invoca, impide aplicar a un solo acto que consta fehacientemente (artículo 1218 del Código Civil) que ha tenido lugar en el año..., una normativa incorporada al ordenamiento jurídico años después, por lo que ha de estarse a la normativa entonces vigente que estaba integrada...»; así, pues, en un plano general, no hay duda de que es aplicable el principio de irretroactividad en la ley y en la jurisprudencia, pero una cosa es la aplicación del principio en estas, y otra cosa lo es en la doctrina interpretativa de las mismas; cuando se dictaron las Resoluciones y sentencias mencionadas, las normas aplicables –en lo que se refiere a este caso– eran las mismas; el único cambio ha sido el de la doctrina interpretadora de las Resoluciones de este centro directivo; además, la inscripción es de carácter voluntario, lo que es determinante porque es ahora cuando se pretende la inscripción de la segregación cuestionada; además la normativa autonómica y la estatal exigen indubitadamente, para el acto que nos ocupa, –eminentemente de carácter registral– la existencia de una autorización que exceptúe la indivisibilidad de la finca en cuestión.

El alcance temporal de las normas aplicadas por el Registrador en su calificación fue abordado por las Resoluciones de 24 de marzo y 14 de abril de 2011, –aunque respecto de una obra nueva, para lo que se escogió la fecha de la escritura prefiriéndola a la de la terminación de la obra–; pero se trataba de un caso fáctico –realización y existencia de una obra– y no puramente registral como el que nos ocupa –segregación–; por eso en ellas se determinó que serían de aplicación las normas vigentes en el momento de otorgamiento de los documentos correspondientes, aunque las obras se hubiesen ejecutado en un momento anterior, de manera que fueron de aplicación los textos legales vigentes en el momento del otorgamiento de la escritura, ya que el objeto de las disposiciones en que basa el Registrador su calificación es la inscripción registral; pero en el caso que nos ocupa, al tratarse de un acto estrictamente registral, la calificación del Registrador no solo debe basarse en apreciar que por el Notario se han exigido los controles administrativos vigentes en ese momento, sino también que los otros aplicables en el momento de la presentación en el Registro concurren para la protección del tercero y la publicidad correspondiente; además, en ningún caso se menciona el mismo principio de irretroactividad respecto a la doctrina, por lo que el Registrador ha aplicado la que corresponde en el momento de su calificación.

En definitiva, el principio de irretroactividad impera respecto de la legislación y la jurisprudencia, pero no respecto de la doctrina que las interpreta, y si bien las exigencias de los textos legales vigentes lo deben ser al tiempo del otorgamiento de la escritura, y la calificación del Registrador debe basarse en apreciar que el Notario ha exigido los controles administrativos vigentes en el momento de la autorización, si bien también para los actos puramente registrales, lo será respecto de los requisitos y autorizaciones exigibles en el momento de la presentación en el Registro.

Por lo expuesto, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso interpuesto en los términos que resultan de los fundamentos de derecho reseñados y confirmar la nota 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, 27 de enero de 2012.–El Director General de los Registros y del Notariado, Joaquín José Rodríguez Hernández.