

3. URBANISMO

CONSTATACIÓN REGISTRAL DE LA TERMINACIÓN DE OBRAS PREVIAMENTE DECLARADAS E INSCRITAS DURANTE SU CONSTRUCCIÓN Y CONTRASTES ENTRE LOS DIFERENTES SUPUESTOS DE DECLARACIÓN

por

EUGENIO-PACELLI LANZAS MARTÍN
Abogado

RESOLUCIÓN de 2 de abril de 2013, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la calificación del Registrador de la Propiedad por la que se suspende la inscripción de actas de declaración de fin de obra.

SUMARIO: I. HECHOS.—II. FUNDAMENTOS DE DERECHO.—III. COMENTARIOS: 1. PLANTEAMIENTO. 2. INSCRIPCIÓN DE UNA OBRA NUEVA QUE AL DECLARARSE YA ESTABA TERMINADA: A) *La certificación técnica*. B) *El libro del edificio*. C) *El seguro decenal*. D) *La licencia de primera ocupación*. E) *La certificación de eficiencia energética*. F) *La licencia de obras*. 3. INSCRIPCIÓN DE OBRAS NUEVAS EN CONSTRUCCIÓN: A) *Inscripción inicial de la obra en construcción*. B) *Constatación de la terminación de la obra ya declarada e inscrita durante su construcción*. 4. REGLAS ESPECIALES PARA LOS SUPUESTOS DE AUTOPROMOCIÓN: A) *La certificación técnica*. B) *El libro del edificio*. C) *El seguro decenal*. D) *La licencia de primera ocupación*. E) *La certificación de eficiencia energética*. F) *La licencia de obras*.—IV. CONCLUSIONES.

I. HECHOS

1. Por el notario recurrente se autorizaron, los días 21 y 28 de noviembre de 2012, sendas actas de declaración de fin de obra por las que los titulares registrales de determinadas fincas, sobre las que en su día se declaró la existencia de una obra nueva en construcción, proceden a declarar el fin de obra. En las actas constan debidamente protocolizados: la certificación de fin de obra, la certificación del técnico competente acreditativa de la finalización en fecha determinada y la cédula de habitabilidad. Los comparecientes manifiestan que, siendo el destino principal del edificio el de vivienda y tratándose de autopromotores, no es exigible la garantía del seguro decenal. En el acta de 21 de noviembre de 2012, además, se modifica la descripción de la obra nueva, aunque esta circunstancia carece de relevancia en este expediente.

2. Presentada la referida documentación en el Registro de la Propiedad, fue objeto de las siguientes notas de calificación (transcrita la correspondiente al acta de fecha 28 de noviembre de 2012): «(...) De conformidad con el artículo 322 de la Ley Hipotecaria se le notifica que el documento arriba expresado ha sido calificado en los términos siguientes: “Calificado el precedente documento, la Registradora de la Propiedad que suscribe ha resuelto suspender la inscripción de la escritura de final de obra presentada por los siguientes hechos y fundamentos de derecho: Antecedentes de Hecho. Primero. El 28 de noviembre de

2012 se presentó telemáticamente en este Registro una escritura pública autorizada el mismo día por la que A. L. R. y R. M. P. J. declaran haber finalizado la construcción de una casa sobre la finca registral NNN. El título fue presentado telemáticamente el 28 de noviembre último, causando el asiento 165 de presentación del Diario 94 y aportado comprobante del pago del impuesto el 10 de los corrientes. Segundo. En el título presentado no se ha protocolizado la autorización administrativa para garantizar que la edificación reúne los requisitos de eficiencia energética”. Fundamentos de Derecho. Primero. El defecto alegado en el punto segundo se fundamenta en el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de edificios de nueva construcción (BOE de 31 de enero), que entró en vigor a los tres meses de su publicación en el BOE (Disposición Final tercera), y en el artículo 20.1 del TRL del Suelo, modificado por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio (BOE de 7 de julio), que entró en vigor el día de su publicación en el BOE (Disposición Final tercera). Del referido artículo 20 resulta que para practicar la inscripción de las escrituras (o actas) de declaración de obra nueva terminada, los Registradores de la Propiedad exigirán los siguientes requisitos: I. ‘El cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios, y II. b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne ...los requisitos de eficacia energética tal y como se demandan por la normativa vigente’. Dicho precepto es de aplicación a todas las escrituras o actas de obra nueva terminada otorgadas a partir del 7 de julio de 2011 a las que fuera aplicable el Real Decreto 47/2007. Del registro resulta que la concesión de la licencia para la obra, cuya finalización se solicita, se realizó en Decreto de 8 de junio de 2010. Por todo ello, resuelvo suspender la inscripción solicitada por los defectos advertidos. Esta calificación será notificada en el plazo de diez días desde su fecha al presentante del documento de conformidad con los artículos 322 de la Ley Hipotecaria y 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. La anterior nota de calificación (...)».

3. Contra las anteriores notas de calificación, el notario autorizante interpone sendos recursos en virtud de escritos de fechas 11 de enero de 2013, en los que alega lo siguiente: Que el Real Decreto 47/2007 no regula una autorización administrativa, sino un procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios con el fin de promocionar dicha eficiencia mediante la información a los consumidores que les permita comparar ofertas. Que dicha certificación contiene información acerca de la eficiencia energética de una edificación que va dirigida a los consumidores, usuarios distintos del promotor, como resulta de los artículos 1, 7, 13 y 17 del citado Real Decreto. Que, por su parte, la Dirección General de los Registros y del Notariado ha consolidado la doctrina de que cuando la normativa aplicable no pretende tutelar el interés del promotor, sino de ulteriores usuarios, carece de justificación imponer el control de la documentación correspondiente. Así ocurre en materia de exigencia de libro del edificio y seguro decenal; y que el artículo 7.5 del citado Real Decreto determina que el certificado de eficiencia energética se incorporará al libro del edificio, lo que es congruente con el destino de dicho libro que son los usuarios finales, por lo que parece lógico que la exigencia de acreditación del certificado se limite a los mismos supuestos que los de exigencia de justificación del libro.

4. La registradora emitió sendos informes el día 15 de enero de 2013 y elevó los expedientes a este Centro Directivo.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Vistos los artículos 191, 192 y 194.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; 18 y 40 de la Ley Hipotecaria; 20 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo; 7, 9, 19 y 20 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación; 1, 2, 5 y 7 de la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios (Texto Refundido: Directiva 2010/31/UE del Parlamento y del Consejo, de 19 de mayo de 2010); 1, 2, 4, 5, 7 y 10 del Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción; y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 20 de diciembre de 2008, 8 y 9 de enero de 2009, 24 de marzo y 15 de noviembre de 2011 y 21 de enero de 2012.

1. Se plantean por parte del mismo recurrente sendos recursos contra notas de calificación de la Registradora de la Propiedad. Es doctrina de este Centro Directivo que, al tratarse del mismo recurrente y existir práctica igualdad de los supuestos de hecho y contenido de las notas de calificación, pueden ser objeto de acumulación y objeto de una sola resolución (vid. Resoluciones de 5 de marzo de 2005 y 20 de enero de 2012).

Se debate en este expediente la única cuestión de si entre la documentación que debe ponerse de manifiesto ante el registrador, a efectos de procurar la inscripción de una obra nueva terminada, se encuentra la certificación energética del edificio en un supuesto de autopromoción para uso propio.

2. El artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, de aplicación en todo el territorio nacional de conformidad con su Disposición Final primera, dispone lo siguiente: «1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo. Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos: a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios, y b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente. 2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los registradores exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior...».

Este texto, fruto de la modificación llevada a cabo por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, modifica el anterior, en lo que ahora nos interesa, en que diferencia claramente en dos apartados distintos cuáles sean los documentos que han de acompañar a los títulos por los que se acredita el fin de obra. Su letra a) recoge literalmente la dicción que ya tenía la redacción anterior del precepto y que, de acuerdo con la interpretación de este Centro Directivo (vid. Resolución

Circular de 26 de julio de 2007) se refiere al seguro decenal y al libro del edificio, mientras que la letra *b)* desarrolla lo que era el inciso final del apartado primero del artículo 20 en su redacción anterior de forma que explicita que las autorizaciones administrativas que deben acompañarse son las que garantizan que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable, introduciendo la novedad de incorporar aquellas otras que «garantizan que el edificio reúne los requisitos de eficiencia energética».

Es este último inciso el que se pone en cuestión pues, según el recurrente, se asimila en cierto modo a los especificados en la letra *a)* del propio artículo 20.1 en la medida en que su exigencia va dirigida a proteger a terceros, por lo que no será precisa su acreditación cuando estemos ante el supuesto de autopromotor para uso propio. Para determinar si esta argumentación es plausible es preciso analizar cuál es el contenido, objeto y finalidad de la denominada certificación de eficiencia energética.

3. El Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, pone de relieve en su Exposición de Motivos que, de acuerdo con la Directiva 2009/91/CE del Parlamento y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, el certificado de eficiencia energética debe incluir información objetiva sobre las características energéticas de los edificios de forma que se pueda valorar y comparar su eficiencia energética con el fin de favorecer la promoción de edificios que cumplan estos requisitos. Añade que debe fomentarse la difusión entre el público de dicha información, en particular en el caso de la viviendas por constituir un producto de uso ordinario y generalizado y de acuerdo con la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que establece el derecho de consumidores y usuarios a acceder a información correcta sobre los productos puestos a su disposición en el mercado.

El articulado, por su parte, dispone en su número 1 que el objeto del procedimiento de certificación es «...determinar la metodología de cálculo de la calificación de eficiencia energética, con el que se inicia el proceso de certificación, considerando aquellos factores que más incidencia tienen en el consumo de energía de los edificios de nueva construcción o que se modifiquen, reformen o rehabiliten en una extensión determinada...» con la finalidad de «promoción de la eficiencia energética mediante la información objetiva que obligatoriamente se ha de proporcionar a los compradores y usuarios en relación con las características energéticas de los edificios, materializada en forma de un certificado de eficiencia energética que permita valorar y comparar sus prestaciones». El artículo 2 especifica que el ámbito de aplicación se extiende a los edificios de nueva construcción y a sus modificaciones, reformas o rehabilitaciones en determinados casos, excluyéndose determinados supuestos bien por sus características físicas (aislados de superficie inferior a 50 metros cuadrados, edificios de sencillez técnica de escasa entidad constructiva) bien porque el uso a que se destinan hace innecesaria una certificación de eficiencia energética (edificios abiertos, lugares de culto, edificios y monumentos protegidos...). Sobre estas premisas, el certificado de eficiencia energética del edificio terminado supone la «conformidad de la información contenida en este certificado con la calificación de eficiencia energética obtenida por el proyecto del edificio y con el edificio terminado» (art. 7.1). Dicho certificado «será suscrito por la dirección facultativa de la obra, contendrá de manera individualizada todas las menciones a que hace referencia el apartado 3 del artículo 5 y en él se expresará que el edificio ha sido ejecutado de acuerdo con lo expresado en el proyecto y en consecuencia

se alcanza la calificación indicada en el certificado de eficiencia energética del proyecto» (art. 7.3). La regulación añade que el certificado tendrá una vigencia de diez años y que «el propietario del edificio es responsable de la renovación o actualización del certificado» (art. 10).

De la regulación legal se desprende que la eficiencia energética es un atributo exigible a toda edificación nueva, que es indiferente del uso a que se destine la edificación (salvo excepciones) y que tiene por finalidad la promoción de que todos los edificios dispongan de unas características mínimas en el uso de la energía como objetivo de política urbanística y de edificación.

Esta conclusión se refuerza si atendemos al contenido de la Directiva que es objeto de transposición, cuya Exposición de Motivos afirma explícitamente que su finalidad se enmarca en las políticas y acciones de la Comunidad de protección del medio ambiente, de las que la eficiencia energética constituye parte importante, especialmente en materia de edificación al tener los edificios una gran incidencia en el consumo de energía a largo plazo. El Texto Refundido de 2010 (Directiva 2010/31/UE, de 19 de mayo) hace más hincapié en su Exposición de Motivos en el objetivo de eficiencia energética, pero apela a la competencia del artículo 194.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como fundamento de su actuación que se refiere precisamente a la política energética de la Unión «atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente» a que se refieren los artículos anteriores. En definitiva, no estamos ante medidas enmarcadas en la política general de la Unión de protección de los consumidores sino ante exigencias derivadas de los objetivos de preservación del medio ambiente y política energética que forman parte asimismo de sus políticas generales (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Parte Tercera, Políticas y Acciones internas de la Unión, Capítulos XX y XXI). El articulado de la Directiva afirma que su objetivo es «fomentar la eficiencia energética de los edificios de la Comunidad...» (art. 1), y que el concepto de edificio a estos efectos se define como «construcción techada con paredes en la que se emplea energía para acondicionar el clima interior; puede referirse a un edificio en su conjunto o a partes del mismo...» (art. 2). Sin perjuicio de que los Estados miembros «podrán distinguir entre edificios nuevos y edificios existentes, así como entre diferentes categorías de edificios...» (art. 4), se establece que «los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que los edificios nuevos cumplan los requisitos mínimos de rendimiento energético mencionados en el artículo 4» (art. 5 —art. 6 en el Texto Refundido—).

El legislador español aprovechó la reforma introducida en el artículo 20 de la Ley de Suelo por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, para incorporar dichas garantías exigiendo, tanto a notarios como a registradores, la obligación de velar por su cumplimiento. Como pone de relieve la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley, la reforma da paso, entre otras, a «las relativas a medidas registrales cuyo objeto consiste en garantizar y fortalecer la seguridad jurídica en los actos y negocios inmobiliarios por medio del Registro de la Propiedad».

Se da así continuidad a una política legislativa que, iniciada con la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, ha entendido como idónea la utilización del sistema de seguridad jurídica preventiva para garantizar el cumplimiento de determinados requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico y relacionados con el proceso de construcción. Pero como resulta de las anteriores consideraciones, dichos requisitos obedecen a distintos órdenes y tienen finalidades distintas por lo que los motivos y causas que permiten dispensar de su exigencia en un caso no pueden predicarse sin más de los demás.

Es la falta de identidad de razón lo que impide tomar en consideración la doctrina de este Centro Directivo de dispensar determinados requisitos cuando no concurren las circunstancias de protección a terceros que justifican su existencia. Así ocurre con la doctrina a la que apela el recurrente en relación con el libro del edificio respecto de la que este Centro Directivo entendió (Resoluciones de 8 y 9 de enero de 2009) que no podía exigirse, a pesar de la dicción del artículo 20 de la Ley de Suelo, en los supuestos de autopromotor de vivienda para uso propio, ya que la norma «no pretende tutelar el interés del promotor sino el de los ulteriores usuarios de la edificación».

4. Las distintas exigencias de acreditación del artículo 20 de la Ley de Suelo, ya pertenezcan al orden urbanístico, al de protección de los consumidores o al desarrollo de políticas de protección del medio ambiente y eficiencia energética, responden en definitiva a distintas causas y motivaciones y su regulación material es diferente por lo que sólo el análisis individualizado de cada uno de ellos permite determinar en qué casos y bajo qué condiciones puede modalizarse su aplicación. Como este propio Centro Directivo ha tenido ocasión de recordar (Resoluciones de 15 de noviembre de 2011 y 21 de enero de 2012) no todas las exigencias previstas en la Ley de la edificación, a que se refiere el artículo 20 de la Ley de Suelo, responden a la misma finalidad ni tienen una regulación material que permita una extensión automática de las causas de dispensa.

El conjunto de razones expuestas impide estimar los recursos interpuestos al tratarse la exigencia de acreditación del certificado de eficiencia energética de una manifestación concreta y específica de la política de la Unión Europea en materia de protección del medio ambiente y política energética (art. 1.2 del RD) y, por consiguiente, de aplicación a toda edificación terminada dentro de su ámbito material y temporal.

Es cierto, como dice el recurrente, que el artículo 7.5 del Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, afirma que el certificado debe acompañarse al libro del edificio, lo que puede resultar perturbador cuando la acreditación de la existencia de éste no sea exigible.

Pero establecido que la causa de exención alegada en la exigencia del libro del edificio (autopromoción para uso propio) no es de aplicación a la exigencia del certificado de eficiencia energética es forzoso concluir que no puede impedirla, circunstancia que por otro lado no supone una carga adicional, dado que el certificado debe ser expedido en cualquier caso de obra de nueva construida (art. 1 del RD 47/2007), es suscrito por la dirección de facultativa como una más de sus obligaciones (art. 7.3) y es objeto de entrega al propietario quien tiene la obligación de conservarlo y renovarlo en su día (art. 10).

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar los recursos y confirmar las notas de calificación de la registradora.

III. COMENTARIOS

1. PLANTEAMIENTO

Como se pone de manifiesto en el apartado de los Hechos, en la presente Resolución el Centro Directivo se enfrenta a un supuesto de terminación de una obra nueva que ya se había declarado e inscrito previamente mientras se encontraba «en construcción». Sin embargo, la doctrina que sienta, elaborada y certera,

es aplicable también a los casos en los que se pretende la inscripción *ex novo* de una declaración de obra nueva terminada, es decir, sin que previamente se hubiera inscrito la obra en construcción. Se trata de dos supuestos plenamente asimilables en la discusión concreta dirimida por la Resolución, que es la de determinar si en los supuestos de autopromoción es exigible o no el certificado de eficiencia energética, pero cuyas importantes diferencias impiden generalizar la analogía.

El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, introdujo importantes modificaciones en el precepto de la Ley del Suelo que constituye el fundamento central de la cuestión, el artículo 20, añadiendo nuevos requisitos a los que se habían ido acumulando sucesivamente a partir de la Ley 8/1990 en materia de inscripción de declaraciones de obra nueva. Sin embargo, la citada modificación de 2011 adolece de ciertas imprecisiones y ambigüedades que la Dirección General ha ido aclarando con solvencia aunque en ocasiones desde estas líneas nos hemos apartado de sus argumentaciones.

El objeto de este comentario es tratar de exponer de manera crítica los requisitos impuestos por la regulación actual del artículo 20 del Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal para cada una de las diferentes situaciones que se pueden plantear en la práctica, así como los problemas que presenta su redacción y sus posibles soluciones, teniendo en cuenta, en algunos casos, los criterios que ha ido ofreciendo el Centro Directivo y en otros, meras opiniones personales del autor.

Nos referiremos a las diferentes situaciones que podríamos calificar como «normales», contenidas en los apartados 1 a 3 del citado precepto, con exclusión de la problemática específica que plantea la inscripción de las obras antiguas a las que se refiere el número 4 del mismo, tema que ya hemos abordado en otras ocasiones. También nos ceñiremos a la legislación estatal, sin tener en cuenta las matizaciones que pudieran derivarse de las distintas leyes autonómicas.

2. INSCRIPCIÓN DE UNA OBRA NUEVA QUE AL DECLARARSE YA ESTABA TERMINADA

El primer supuesto de hecho que vamos a examinar es el que se produce cuando concurren dos circunstancias: al hacerse la declaración de obra nueva ésta ya ha terminado y en el Registro no hay previa constancia del comienzo de la construcción.

Este es el supuesto que contempla el artículo 20 del Texto Refundido de la Ley de Suelo en el segundo párrafo de su apartado 1, que establece un mandato dirigido a los notarios y que se extiende a los registradores en el apartado 2. Su contenido es el siguiente:

«1. (...) Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos:

- a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y
- b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente».

Teniendo en cuenta la norma transcrita y la doctrina que ha ido elaborando la Dirección General al respecto, vamos a tratar de sistematizar a continuación los requisitos para la inscripción de las obras terminadas.

A) *La certificación técnica*

Se mantiene la tradicional exigencia de acompañar la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto. Este requisito se encuentra desarrollado en los artículos 45 y siguientes 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, que detallan cuál debe ser el contenido de la certificación y quiénes pueden expedirla.

B) *El libro del edificio*

Este es uno de los dos requisitos que se deducen de la expresión contenida en la letra a) del artículo 20 que hemos transcrito, según ha señalado reiteradamente la Dirección General.

Su contenido se encuentra regulado en el artículo 7 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la edificación, según el cual:

«Una vez finalizada la obra, el proyecto, con la incorporación, en su caso, de las modificaciones debidamente aprobadas, será facilitado al promotor por el director de obra para la formalización de los correspondientes trámites administrativos.

A dicha documentación se adjuntará, al menos, el acta de recepción, la relación identificativa de los agentes que han intervenido durante el proceso de edificación, así como la relativa a las instrucciones de uso y mantenimiento del edificio y sus instalaciones, de conformidad con la normativa que le sea de aplicación.

Toda la documentación a que hacen referencia los apartados anteriores, que constituirá el Libro del Edificio, será entregada a los usuarios finales del edificio».

La Resolución-Circular de 26 de julio de 2007, en contestación a una consulta de la Asociación de Promotores Constructores de España, aclara que a los efectos del párrafo tercero del artículo 7 de la Ley de Ordenación de la Edificación, el promotor deberá depositar ante cualquier notario un ejemplar del Libro del Edificio, acompañado de la certificación del arquitecto director de la obra, acreditativo de que ése es el libro correspondiente a la misma y que le ha sido entregado tal libro al promotor. Dicho depósito deberá ser objeto de la correspondiente acta de depósito (art. 216 y sigs. del Reglamento Notarial). El notario deberá hacer constar en la correspondiente escritura, la existencia del Libro del Edificio y su disponibilidad para cumplir con su obligación de entregar un ejemplar del mismo a cada uno de los usuarios del edificio, de conformidad con lo dispuesto en el indicado párrafo tercero del artículo 7.

C) *El seguro decenal*

Este es el segundo requisito que entraña la expresión «el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios», que emplea el artículo 20 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, según ha señalado el Centro Directivo.

Esta exigencia ya se contemplaba en la Ley de Ordenación de la Edificación, cuyo artículo 20.1 establece que «no se autorizarán ni se inscribirán en el Registro de la Propiedad escrituras públicas de declaración de obra nueva de edificaciones a las que sea de aplicación esta Ley, sin que se acredite y testimonie la constitución de las garantías a que se refiere el artículo 19», el cual, a su vez, prevé la constitución de una serie de seguros por daños materiales y seguros de caución.

D) *La licencia de primera ocupación*

Antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2011, la Dirección General se había pronunciado repetidamente en contra de la exigibilidad de la licencia de primera ocupación¹, ya que esta exigencia no se recogía de modo expreso en la legislación urbanística como requisito para la inscripción de las obras terminadas. Sin embargo, dicha disposición introdujo para lo sucesivo este condicionante, al exigir para las obras terminadas que se acredite: «el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente», expresión que encierra la mencionada licencia de primera ocupación, según se desprende del preámbulo del Real Decreto-ley, al aclarar que: «Además, se precisan los requisitos de acceso al Registro de la Propiedad de las obras nuevas terminadas, impidiendo que puedan ser objeto de inscripción registral aquellas que (...) no posean la licencia de primera ocupación».

E) *La certificación de eficiencia energética*

Este requisito también fue introducido por el Real Decreto-ley 8/2011, al incluir en la letra b) del artículo 20.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, la necesidad de acreditar «el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne (...) los requisitos de eficiencia energética, tal y como se demandan por la normativa vigente».

La Resolución de 2 de abril de 2013, antes transcrita, aclara en profundidad el contenido, objeto y finalidad de este certificado. Sólo cabe añadir que poco después de dictarse aquélla, concretamente el día 13 de abril, se publicó en el BOE el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, el cual derogó formalmente el Real Decreto 47/2007, tantas veces citado en aquella Resolución, si bien en nada altera las interesantes reflexiones que ésta realiza en torno a esta cuestión ni su decisión final.

¹ Véase, por todas, la Resolución de 10 de diciembre de 2008.

F) *La licencia de obras*

La redacción inicial del artículo 20 del Texto Refundido de 2008 contenía expresamente, para las obras nuevas terminadas, la exigencia de la licencia de obras o de edificación, al referirse a la «acreditación documental del otorgamiento, expreso o por silencio administrativo, de las autorizaciones administrativas que prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística». Sin embargo, tras la nueva redacción vertida en ese mismo precepto por el Real Decreto-ley 8/2011, el párrafo 2.º de su apartado 1 (que es el relativo al supuesto que estamos examinando), no hace la menor referencia a la tradicionalmente conocida como licencia de obras.

La norma modificada tan sólo contempla la licencia en el párrafo primero de este mismo apartado, que se circunscribe a la declaración de obra nueva en construcción, al exigir para este caso «la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística». Pero, como decimos, el párrafo segundo (referente a las obras terminadas) guarda silencio sobre este punto.

En nuestra opinión esta omisión obedece a un error del legislador: la regla general debe ser la exigibilidad de la licencia de obras para formalizar e inscribir la declaración de obra nueva terminada. Sólo en un caso especial cabe la exención de este requisito: cuando antes de la declaración de obra terminada ya constaba en el Registro la declaración de obra en construcción, pues en ese momento previo ya se habría acreditado la obtención de la licencia de obras; pero ese caso no agota todo el supuesto de hecho llamado a ser regulado por el párrafo segundo que examinamos. Por eso creemos que dicho párrafo debería incluir este requisito de manera expresa, como lo hacían las leyes del suelo precedentes, y así lo avala el preámbulo del propio Real Decreto-ley al afirmar que «se precisan los requisitos de acceso al Registro de la Propiedad de las obras nuevas terminadas, impidiendo que puedan ser objeto de inscripción registral aquellas que, además de contar con la licencia de obras y la certificación técnica de que la obra se ajusta al proyecto, no posean la licencia de primera ocupación»².

En relación con la licencia de obras, debe precisarse que la reforma operada por el reiterado Real Decreto-ley 8/2011 suprimió la posibilidad de su obtención por silencio administrativo, por lo que debe entenderse derogado de hecho el artículo 48.2 de las Normas Complementarias (RD 1093/1997) en cuanto regulaba la acreditación de la concesión de la licencia por acto presunto.

3. INSCRIPCIÓN DE OBRAS NUEVAS EN CONSTRUCCIÓN

Dentro de este apartado vamos a referirnos separadamente a dos momentos: primero, al de la inscripción inicial de la obra que se declara hallándose en construcción, y después, al de la ulterior constatación de la terminación de la obra.

² En contra cabría entender que cuando la obra está terminada, la exigencia de la licencia de edificación resulta redundante porque el otorgamiento de la licencia de edificación ya se encuentra acreditado con la documentación exigible: bien por entender que la licencia de primera ocupación tiene como presupuesto el otorgamiento previo de la licencia de obras o edificación, bien porque el certificado técnico de fin de obra acredita que ésta se ajusta al proyecto aprobado por la licencia de obras, o bien porque dicha licencia debería constar en el Libro del Edificio.

A) *Inscripción inicial de la obra en construcción*

Este es el supuesto regulado en el artículo 20.1, primer párrafo del Texto Refundido de la Ley de Suelo, cuyo texto es el siguiente:

«1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo».

Como ya hemos adelantado, para este caso sí se recoge de manera explícita la exigencia de acreditar la obtención de la licencia de obras. A este requisito se añade otro para las obras en construcción: la certificación de técnico competente acreditativa del ajuste de la obra al proyecto. Nos remitimos a lo dicho anteriormente para cada uno de ellos, si bien, como es lógico, en este caso la certificación del técnico no acredita la terminación de la obra, sino que la descripción de ésta se ajusta al proyecto.

Es evidente que al no estar terminada la obra no puede exigirse el cumplimiento de los demás requisitos que vimos en el apartado precedente, como son: la entrega del libro del edificio, la constitución de los seguros de edificación, la obtención de licencia de primera ocupación o la certificación energética.

B) *Constatación de la terminación de la obra ya declarada e inscrita durante su construcción*

El artículo 20 del Texto Refundido de la Ley de Suelo tan sólo dedica a este supuesto el apartado 3, del siguiente tenor:

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

Se trata de una norma excesivamente escueta porque contempla sólo parcialmente la constatación de la terminación de la obra y deja en pie algunos interrogantes. Vamos a ver las diferentes hipótesis que se pueden plantear.

a) Cuando no se hayan producido modificaciones en el proyecto respecto de la descripción registral de la obra

Este supuesto no se encuentra contemplado en el artículo 20.1, primer párrafo, ya que éste sólo se refiere a los casos en los que la descripción de la obra terminada no coincide con la que conste en el Registro por haberse producido modificaciones en el proyecto. Pese a lo que pudiera parecer tras una interpretación meramente literal del precepto, que guarda silencio sobre este punto, los requisitos para la inscripción de las obras nuevas terminadas, antes examinados,

son igualmente exigibles para hacer constar la terminación de una obra que se declaró e inscribió estando en fase de construcción, y ello es así en todo caso, es decir, no sólo cuando se hayan producido las modificaciones en el proyecto a las que se refiere el artículo³. La única excepción es la referente a la licencia de obras, la cual en este caso ya fue aportada al inscribirse la obra nueva en construcción, por lo que parece superfluo volver a exigirla⁴.

En estos casos, el asiento a practicar será el de nota marginal, por aplicación del artículo 47 del Real Decreto 1093/1997. El título para su práctica será el acta notarial acreditativa de la finalización mediante la certificación de fin de obra expedida por técnico competente.

- b) Cuando se hayan producido modificaciones en el proyecto de modo que la descripción de la obra terminada no coincida con la que conste en el Registro

El párrafo que examinamos establece que son aplicables a esta hipótesis los requisitos exigidos para la inscripción de las obras nuevas terminadas, circunstancia que no añade nada nuevo puesto que, como hemos visto, tales requisitos rigen también para los demás supuestos en los que se haga constar la terminación de la obra que había sido inscrita durante su construcción.

La verdadera novedad introducida por la norma consiste en que cuando se haya producido aquella modificación en el proyecto, el asiento mediante el que se hará constar la terminación de la obra es el de inscripción, a diferencia del supuesto anterior. En este sentido debe entenderse superado o matizado el artículo 47 del Real Decreto 1093/1997, que sólo preveía el empleo del asiento de nota marginal, como hemos visto.

4. REGLAS ESPECIALES PARA LOS SUPUESTOS DE AUTOPROMOCIÓN

Hay un supuesto especial cuyas características singulares justifican la alteración del régimen general que hemos visto hasta ahora. Se trata de los casos en los que la declaración de obra nueva se hace por el autopromotor individual de una única vivienda unifamiliar para uso propio. En nuestro derecho positivo sólo se contempla esta situación en relación con uno de los requisitos de la declaración de obra nueva: el del seguro decenal. Es preciso determinar, pues, qué requisitos son exigibles en estos casos y cuáles no.

Como punto de partida, las especialidades de los supuestos de autopromoción sólo son predicables de las declaraciones de obra nueva terminada (y por extensión, de las actas de terminación), pero las declaraciones de obra en construcción se rigen por las reglas generales, ya expuestas.

Examinaremos separadamente cada uno de los requisitos generales para determinar si son aplicables o no a la declaración de obra terminada por parte de un autopromotor:

³ Este ha sido el criterio seguido constantemente por la Dirección General, por ejemplo, en la Resolución de 1 de marzo de 2012.

⁴ Esta idea subyace también en la de 2 de abril de 2013, aquí comentada.

A) *La certificación técnica*

En relación con este requisito es evidente que no se plantea ninguna peculiaridad en los casos de autopromoción, por lo que rige plenamente la necesidad de su aportación.

B) *El libro del edificio*

Parece que este requisito no es exigible, de conformidad con la doctrina sentada por la Resolución de 9 de enero de 2009, plenamente aplicable en la actualidad. Dicha Resolución afirma lo siguiente: «Respecto del mencionado artículo 19.1 de la Ley de Suelo, este Centro Directivo ha tenido ocasión de pronunciarse en Resolución Circular de 26 de julio de 2007, según la cual, la única novedad reseñable respecto del régimen anterior es que dicha Ley exige que en las escrituras de declaración de obras nuevas terminadas (y en las actas de fin de obras) se acredite documentalmente el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y esta exigencia "...significa que no se autorizarán por los notarios ni se inscribirán por los Registradores de la Propiedad escrituras públicas de declaración de obra nueva terminada o actas de finalización de obra de edificaciones sujetas a la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación... (en lo sucesivo LOE) sin que se les acrediten tanto el seguro decenal regulado en el artículo 19 de la citada Ley, como los demás requisitos documentales exigidos por esa ley para la entrega al usuario. Tal documentación no es otra que el Libro del Edificio a que se refiere el artículo 7 de la LOE. En él se integrarán el proyecto, la identificación de los agentes intervinientes, licencias, y demás requisitos exigidos por el citado artículo 7 de la Ley 38/1999 y en su caso los demás requisitos exigidos por la legislación autonómica como integrantes del mismo". Y de la misma Resolución resulta que el notario deberá hacer constar en la escritura (en el acta de fin de obra) la existencia del Libro del Edificio y la disponibilidad del promotor para cumplir con su obligación de entregar un ejemplar del mismo a cada uno de los usuarios del edificio, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 7 de la Ley de Ordenación de la Edificación.

En relación con tal extremo, en primer lugar debe entenderse que tales exigencias relativas al Libro del Edificio no son aplicables en el supuesto de autopromotor de una vivienda para uso propio.

En efecto, de la interpretación literal, lógica, sistemática y finalista de la normativa aplicable (art. 19.1 de la Ley Estatal de Suelo; art. 7 y la Disposición Adicional segunda de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación) se desprende que, en último término, no se pretende tutelar con dichas disposiciones legales el interés del promotor, sino el de los ulteriores usuarios de la edificación y, precisamente por ello, carece de justificación imponer la exigencia de control debatida cuando, por destinarse a uso propio del promotor, no se da el supuesto de hecho de la norma: la contemplación de la entrega de la edificación por el promotor a los usuarios finales de la misma».

C) *El seguro decenal*

Tampoco es necesario acreditar la constitución del seguro decenal en los supuestos de autopromoción, con algunas excepciones, por declaración expresa de la Ley. La Disposición Adicional de la Ley de Ordenación de la Edificación establece que el seguro a que se refiere el apartado 1.c) del artículo 19 de esta Ley (el llamado seguro decenal), «no será exigible en el supuesto del autopromotor individual de una única vivienda unifamiliar para uso propio. Sin embargo, en el caso de producirse la transmisión *inter vivos* dentro del plazo previsto en el párrafo a) del artículo 17.1, el autopromotor, salvo pacto en contrario, quedará obligado a la contratación de la garantía a que se refiere el apartado anterior por el tiempo que reste para completar los diez años. A estos efectos, no se autorizarán ni inscribirán en el Registro de la Propiedad escrituras públicas de transmisión *inter vivos* sin que se acredite y testimonie la constitución de la referida garantía, salvo que el autopromotor, que deberá acreditar haber utilizado la vivienda, fuese expresamente exonerado por el adquirente de la constitución de la misma». El alcance y extensión de esta disposición ha sido aclarado con profusión por la Dirección General en diversas ocasiones, especialmente en las Resoluciones-Circulares de 3 de diciembre de 2003 y de 26 de julio de 2007, la Resolución de 9 de mayo de 2007 y la Instrucción de 11 de septiembre de 2000.

D) *La licencia de primera ocupación*

También se ocupa de este requisito la Resolución de 9 de enero de 2009, que vimos al examinar el requisito del libro del edificio. Esta Resolución señala que, al igual que sucede con el libro del edificio, en los supuestos de autopromoción tampoco es exigible acreditar la obtención de la licencia de primera ocupación. Sin embargo, repárese en que la misma es anterior a la introducción de este último requisito con carácter general para la declaración de obra nueva terminada, que tuvo lugar, como vimos, en virtud del Real Decreto-ley 8/2011. Al tiempo de dictarse la citada Resolución, la normativa vigente no requería la licencia de primera ocupación para ninguno de los supuestos de declaración de obra nueva.

Por eso, en la actualidad, introducido este nuevo requisito para las obras nuevas terminadas en general, se hace necesario precisar si es aplicable en todos los casos o si debe excluirse esta exigencia en los supuestos de autopromoción.

A nuestro juicio, la licencia de primera ocupación también es exigible a los autopromotores. En primer lugar, porque la exención de la Disposición Adicional 2.^a de la Ley de Ordenación de la Edificación, al ser una norma excepcional relativa sólo al seguro decenal, no puede extenderse al requisito de la licencia de primera ocupación, por aplicación del artículo 4.2 del Código Civil, que proscribire la interpretación extensiva de tales normas excepcionales. A la misma conclusión se debe llegar si se tiene en cuenta que la licencia de primera ocupación tiene por finalidad verificar la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada, y a la normativa y ordenación urbanística aplicable en cuanto al uso previsto para el edificio. El Tribunal Supremo ha configurado su objeto especificando que corresponde a esta licencia comprobar el cumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia de edificación, la conformidad de la obra con el proyecto aprobado y la idoneidad del edificio para servir al uso previsto

por el planeamiento por reunir las condiciones necesarias de seguridad y salubridad⁵, circunstancias todas ellas ajenas a la eventualidad de si el edificio que se construye es para uso propio o para su venta inmediata.

E) *La certificación de eficiencia energética*

La certificación energética debe reputarse igualmente exigible a los autopromotores por las razones que esgrime la Resolución que comentamos, que compartimos plenamente.

F) *La licencia de obras*

No se plantea la menor duda sobre la aplicabilidad de este requisito a los casos de autopromoción, pues su razón de ser es absolutamente independiente de quién sea el llamado a hacerse dueño de la obra. Por tanto, como en los demás supuestos, también en los de autopromoción se debe exigir la licencia salvo que ya se hubiera acreditado con anterioridad por haberse declarado e inscrito la obra durante su construcción.

IV. CONCLUSIONES

A la vista del análisis realizado, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- 1.^a La regla general es que para la inscripción *ex novo* de la declaración de obra nueva terminada (es decir, sin que previamente se hubiera inscrito cuando se encontraba en fase de construcción) es preciso cumplir todos los requisitos legalmente previstos, como son los relativos a la licencia de obras, la certificación de técnico competente, el libro del edificio, los seguros de la edificación, la licencia de primera ocupación y la certificación energética. Los mismos requisitos serán exigibles en los casos de autopromoción, a excepción del libro del edificio y el seguro decenal.
- 2.^a Para inscribir la declaración de obra nueva en construcción, bastará con acompañar la licencia de obras y la certificación de técnico competente sobre el ajuste de su descripción al proyecto. Y esta regla es aplicable a todo declarante de la obra, sea autopromotor o no.
- 3.^a Cuando se trata de hacer constar la terminación de una obra que previamente se había declarado e inscrito estando «en construcción», son exigibles los mismos requisitos que hemos visto para la obra terminada (conclusión 1.^a), a excepción de la licencia de obras, que ya había sido acreditada en la inscripción inicial. En caso de autopromoción, tampoco serán precisos los requisitos del libro del edificio y de los seguros. El asiento a practicar será el de inscripción o nota marginal, según haya habido o no modificaciones en el proyecto inicial.

⁵ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 8 de noviembre de 2003 y la de 21 de julio de 2001.

RESUMEN

*OBRA NUEVA COMENZADA
TERMINACIÓN*

Análisis de los requisitos para constatar en el Registro la terminación de una obra nueva que había sido declarada e inscrita mientras se hallaba en construcción y su contraste con el resto de los supuestos.

ABSTRACT

*NEW CONSTRUCTION UNDER WAY
COMPLETION*

Analysis of the requirements for proving to the registration authorities that new construction, declared and registered when in progress, has been completed. Comparison with other possible cases.