

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

16282 *Resolución de 10 de julio de 2025, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la negativa de la registradora de la propiedad de Madrid n.º 27 a inscribir una escritura de cambio de uso de local para destinarlo a vivienda.*

En el recurso interpuesto por don J. F. G. V., en su propio nombre y en representación de la sociedad «Aboka Gestión de Inmuebles, SL», contra la negativa de la registradora de la Propiedad de Madrid número 27, doña María Isabel Bañón Serrano, a inscribir una escritura de cambio de uso de local para destinarlo a vivienda.

Hechos

I

Mediante escritura otorgada el día 29 de julio de 2024 ante la notaria de Madrid, doña María Luisa Saura Fischer, con el número 1.200 de protocolo, se formalizó el cambio de uso de un local para destinarlo a vivienda en un edificio en régimen de propiedad horizontal. Según se expresaba en la escritura, para acreditar el cambio de uso y su prescripción a efectos urbanísticos, se incorporaba un informe y un certificado técnico expedidos el día 25 de julio de 2024 por el don J. F. G. V., como arquitecto técnico, con firma legitimada por dicha notaria.

En el referido certificado técnico se manifestaba que, efectuada la inspección ocular el día 10 de julio de 2024, se comprobaba lo siguiente: que la vivienda mencionada cumplía con las normas de habitabilidad y diseño de viviendas y locales de la Comunidad Autónoma de Madrid; que no se trataba de una edificación de nueva planta; que el inmueble se asentaba sobre un suelo considerado urbano y que cuenta con todas las infraestructuras urbanas para disfrutar de esa condición (suelo urbano consolidado, uso residencial), y que «la fecha estimada de finalización de las obras de sustitución es de 10 de mayo de 2.015, siendo esta fecha anterior al plazo previsto aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante, y que las obras de ejecución material de dicha edificación junto con los anexos, se finalizaron en condiciones de ser ocupadas y reuniendo todas las exigencias propias para su uso sin necesidad de obra complementaria».

Después de una calificación negativa no impugnada, dicha escritura fue objeto de rectificación mediante otra escritura autorizada por la misma notaria el día 7 de noviembre de 2024, con el número 1.622 de protocolo, en la que se incorporaban certificación catastral descriptiva y gráfica en la que el destino de la finca figuraba como vivienda, y certificado técnico, expedido el día 30 de octubre de 2024 por el mismo arquitecto técnico según el cual «el edificio donde se encuentra la vivienda está destinado a Uso Residencial y cumple el planeamiento urbanístico definido en el Plan de Ordenación Urbana de Madrid, además de no ser contrario a éste».

II

Presentada nuevamente dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Madrid número 27, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Escritura de cambio de uso, otorgada en Madrid el día 29 de julio de 2.024, ante la notario doña María Luisa Saura Fischer, número 1.200 de su protocolo.–Asiento 907 del Diario 2025.

Hechos

Primero: Con fecha 21 de marzo de 2.025 se presenta copia de la relacionada escritura. por la que la sociedad Aboka Gestión de Inmuebles, S.L. cambia el uso de la finca registral 17.417, de Local de Oficinas a Vivienda.

Segundo: Se acompaña copia de la escritura de rectificación otorgada en Madrid a 7 de noviembre de 2.024 ante la Notario Doña María Luisa Saura Fischer, número 1.622 de su protocolo, en la que se insertan Certificación Catastral Descriptiva y Gráfica en la que el destino de la finca figura como Vivienda, y Certificado técnico, expedido el 30 de octubre de 2.024 por Don J. F. G. V., Arquitecto Técnico, colegiado número (...) del Colegio Oficial de Arquitectos Técnicos de Madrid, en la que consta “que el edificio donde se encuentra la vivienda está destinado a Uso Residencial y cumple el planeamiento urbanístico definido en el Plan de Ordenación Urbana de Madrid, además de no ser contrario a éste”.

En base a los anteriores hechos y vistos los artículos 9.3, 33 y 47 de la Constitución Española; 3, 4, 348 y 349 del Código Civil; 18, 326 y 328 de la Ley Hipotecaria; 12, 15 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; 151, 152, 155, 157, 159, 160 y 236.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid; la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística; 45 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario; 32 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 de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística; 4, 26, 27, 29, 31, 32, 53 y 54 de la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid; las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de abril de 2000 y 29 de junio de 2001; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 26 de febrero de 1996, 23 de julio de 2004, 22 de abril de 2005 (2.ª), 19 de abril de 2006, 9, 10 (2.ª), 12, 13, 15 (2.ª), 17, 18, 19 y 22 de diciembre de 2008, 8, 9, 10, 12, 13 y 14 de enero, 2 de marzo, 25 de mayo, 26 de septiembre y 21 de noviembre de 2009, 9 de enero de 2010, 24 de marzo, 12 y 14 de abril, 4 de mayo, 14 de junio y 14 de noviembre de 2011, 21 de enero y 16 de febrero de 2012, 5 de agosto, 13 de noviembre y 16 de diciembre de 2013, 21 y 23 de abril de 2014, 13 de mayo, 12 de septiembre y 7 y 30 de noviembre de 2016, 9 de enero de 2017, 27 de junio de 2018 y 27 de marzo de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 25 de mayo y 21 de julio de 2021, 30 de marzo 2 de junio y 7 de julio de 2022, 1 de marzo, 13 de abril y 8 de mayo de 2023 y 25 de marzo, 9 de abril 13 de mayo, junio de 2024. y 9 de julio de 2.024, se suspende la inscripción por los siguientes motivos o fundamentos de derecho:

El régimen urbanístico de los cambios de uso de locales a Viviendas y de división segregaciones de elementos privativos que tengan por objeto el incremento del número de locales o viviendas en los edificios construidos está sujeto a sistema de control de declaración responsable, según establece el artículo 155.b de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, bajo cuyo ámbito se encuentran.

Respecto a la inscripción en el Registro de la propiedad de un cambio de uso y la división de un elemento privativo de una propiedad horizontal, los mismos se encuentran sujetos, cfr. artículos 28,1 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, 151-1 y 152 letra b) de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, 2.2 de la Ley 38/1999 de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación –por aplicación analógica con la declaración de la obra nueva en construcción según doctrina de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública– al régimen de acreditación documental del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que exija la legislación urbanística aplicable.

Cabe, no obstante, la posibilidad en la Comunidad de Madrid del acceso registral del cambio de uso acreditado por la vía prevista en el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Sin embargo, la documentación aportada al efecto en la escritura calificada no es apta para practicar la inscripción del referido cambio de uso de local a vivienda por no concurrir el resto de los requisitos exigidos por el artículo 52 del Reglamento sobre Inscripción de Actos De Naturaleza Urbanística aprobado por el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio. La documentación aportada está constituida por las certificaciones de técnico competente acerca de la tipología de la finca y de la antigüedad de la misma, de las que resulta que dicha finca está destinada a vivienda, Con una antigüedad de dicho uso, desde el 10 de mayo de 2.015, fecha estimada de la finalización de las obras de sustitución y transformación, y que el edificio donde se encuentra la vivienda está destinado a Uso Residencial y cumple el planeamiento urbanístico definido en el Plan de Ordenación Urbana de Madrid, además de no ser contrario a éste.

Según consta en este Registro de la propiedad, el edificio del que es parte integrante la finca 17.417. fue dividido horizontalmente en cuarenta y una fincas, siendo el uso de todas ellas, bien el de local comercial bien el de local de oficinas.

De la documentación aportada resulta que la antigüedad del uso de la finca como vivienda es superior a los cuatro años que exige la legislación de la Comunidad Autónoma de Madrid para que prescriba cualquier acción de restablecimiento de la legalidad urbanística y, en consecuencia, en principio, se cumplen dos de los requisitos exigidos por la normativa que regula el acceso al Registro de la Propiedad de estas modificaciones descriptivas de las fincas. Sin embargo, siendo en la actualidad el uso de las fincas integrantes del total inmueble, el de local comercial o el de local oficina, excepto en dos ellas en las que se obtuvo licencia, para que opere la prescripción, en este caso, no sólo se necesita acreditar desde cuándo está destinada a vivienda ni cuándo fueron las últimas reformas llevadas a cabo que culminaron la obra, plazo a partir del cual se computa lo prescripción, sino que además debe acreditarse, que ese uso no es contrario al planeamiento urbanístico, pues en otro caso no operaría la prescripción.

En consecuencia, tratándose el documento calificado de una escritura en la que se formaliza el cambio de uso por antigüedad, ex art. 28, apartado 4, del texto refundido de Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, de un local descrito como Local de Oficinas para destinarlo a vivienda en un edificio en régimen de propiedad horizontal, es necesario para su inscripción en el Registro de la Propiedad, donde sólo cabe que accedan actos y derechos plenamente válidos, un acto de aprobación de la Administración, sea expreso o mediante la conformidad de ésta con la declaración responsable presentada al efecto.

No se toma Anotación Preventiva de Suspensión por defectos subsanables, por no haberse solicitado.

Queda prorrogado el asiento de presentación en la forma y efectos previstos en el artículo 323 de la Ley Hipotecaria.

Ante esta Nota de calificación (...)

Madrid, La registrador Doña María Isabel Bañón Serrano Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por María Isabel Balón Serrano registrador/a titular de Registro de la Propiedad de Madrid núm. 27 de día once de abril del dos mil veinticinco».

III

Contra la nota de calificación sustituida, don J. F. G. V., en su propio nombre y en representación de la sociedad «Aboka Gestión de Inmuebles, SL», interpuso recurso el día 23 de abril de 2025 mediante escrito en el que alegaba los siguientes fundamentos jurídicos:

«El presente recurso gubernativo se redacta al amparo del artículo 324 de la Ley Hipotecaria, que establece que las calificaciones negativas del Registrador podrán recurrirse potestativamente ante la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.

1. El edificio donde se sitúa el elemento se sitúa en (...) de Madrid, provincia de Madrid y fue construido en el año 1.944, por lo que no es un edificio de nueva planta.

2. En relación al elemento en cuestión no se realiza ninguna división ni segregación del elemento privativo, por lo que no se incrementa el número de locales o viviendas en el edificio construido.

3. En el certificado de antigüedad protocolizado en la escritura redactado por el Técnico competente, se especifica clara y concisamente el año en el que las obras de transformación fueron realizadas. “Que la fecha estimada de finalización de las obras de sustitución y transformación para acondicionar el elemento preexistente en vivienda, es de 10 de Mayo de 2.015, siendo esta fecha anterior al plazo previsto aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante, y que las obras de ejecución material de dicha edificación junto con los anexos, se finalizaron en condiciones de ser ocupadas y reuniendo todas las exigencias propias para su uso, sin necesidad de obra complementaria”.

Que los propietarios del inmueble no han recibido notificación municipal, ni han sido requeridos sobre la incoación del posible expediente de infracción urbanística, por la ejecución de las obras de sustitución y transformación realizadas, y que según se desprende de la documentación registral actualizada, no existe inscrito expediente de infracción urbanística derivado de las obras de sustitución y transformación realizadas. Se considera por tanto, que ya no puede ser ordenada la demolición y el restablecimiento a su estado anterior al haber transcurrido el plazo legal para ello.

Artículo 28 ley del Suelo, Real Decreto Legislativo 7/2015. Declaración de obra nueva:

A1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.

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

a) el Cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y

b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente, salvo que la legislación urbanística sujetase tales actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable, en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por los documentos que acrediten que la comunicación ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que

pueda iniciarse la correspondiente actividad, sin que del Registro de la Propiedad resulte la existencia de resolución obstativa alguna.

A2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los Registradores de la Propiedad exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior.

A3. En aquellos casos en los que la descripción de la obra terminada no coincida con la que conste en el Registro de la Propiedad, por haberse producido modificaciones en el proyecto, la constancia registral de la terminación de la obra se producirá mediante un asiento de inscripción, cuya extensión quedará sujeta a lo previsto en el apartado 1 en relación con los requisitos para la inscripción de las obras nuevas terminadas.

A4. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se registrará por el siguiente procedimiento:

a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la Construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

b) Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación.

c) Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario.

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

Artículo 52 ley Hipotecaria, Real Decreto 1093/1997. Reglas aplicables a otras construcciones.

Podrán inscribirse por el Registrador de la Propiedad las declaraciones de obra nueva correspondientes a edificaciones terminadas en las que concurren los siguientes requisitos:

a) Que se pruebe por certificación del Catastro o del Ayuntamiento, por certificación técnica o por acta notarial, la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título.

b) Que dicha fecha sea anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante.

c) Que no conste del Registro la práctica de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca que haya sido objeto de edificación.

4. Según estos dos artículos la escritura presentada ante el Registro de la Propiedad se ajusta a las normas descritas en dos los reales decretos, ajustándose plenamente a las condiciones exigidas.

En cuanto a la exigencia que demanda el señor registrador de que además debe acreditarse, que ese uso no es contrario al planeamiento urbanístico y que en otro caso no operaría la prescripción, se considera que no procede al no estar contenida ni detallada en la normativa aplicable, Real Decreto Legislativo 7/2015 y Real Decreto 1093/1997.

Por otro lado, atendiendo al significado más estricto del concepto prescripción, se tiene que tener en cuenta, que la prescripción es una institución jurídica que establece un límite temporal para el ejercicio de ciertos derechos o acciones legales. Básicamente, implica que una vez que ha transcurrido el periodo de tiempo que la ley determina, una persona o una institución pública o privada, ya no puede iniciar un procedimiento legal o reclamar un derecho.

Es importante señalar que la inscripción registral a través del criterio de prescripción urbanística, conlleva necesariamente que haya existido infracción urbanística previa.

En los documentos técnicos protocolizados, no se legaliza ningún inmueble, ni se determina su adecuación al planeamiento urbanístico del elemento en ningún punto, tampoco sería el caso que nos ocupa, incluso se reconoce la infracción urbanística cometida por la acción de las obras de transformación llevadas a cabo, pero atendiendo al concepto de prescripción urbanística, ya no cabe la aplicación de medidas de restablecimiento a la legalidad urbanística.

Respecto que se cumpla el planeamiento no es el tema vital de este recurso, y no debería ser la exigencia básica descrita en la calificación emitida por el registro de la propiedad, detectándose un error de planteamiento. Aquí no se discuten las adecuaciones urbanísticas del inmueble, que ha quedado claro que no cumple planeamiento, el sentido común nos dice que si se utiliza la vía de la prescripción urbanística, obviamente implica que hubo infracción previa y necesariamente no se cumple el planeamiento, existiendo una contradicción clara y manifiesta en dicha nota de calificación.

5. Respecto a la exigencia del señor registrador de que para realizar la inscripción en el Registro de la Propiedad, solo cabe que accedan actos y derechos plenamente válidos, y que un acto de aprobación de la administración, sea expreso o mediante la conformidad de ésta con la Declaración Responsable al efecto, cabe decir que tal exigencia no está recogida en ninguno de los dos reales decretos normativos.

6. Además sobre la aprobación de la administración para llevar a cabo la inscripción registral, que se antoja como el punto más polémico, es obvio, que la propia administración municipal que es la entidad sobre la cual se ha cometido la infracción urbanística, no va a autorizar ni aprobar ninguna acción contraria a su normativa, pero es que además como ya se ha dicho, el inmueble se encuentra en situación de fuera de ordenación, no teniendo ningún sentido tal exigencia, y como ya se ha resaltado anteriormente el técnico reconoce la infracción urbanística cometida.

7. Tampoco existe en el ayuntamiento de Madrid, ningún trámite denominado como "Certificado municipal o acto de aprobación del Ayuntamiento que acredite la situación consolidada de un elemento fuera de ordenación y tampoco Declaración Responsable con Resolución del Ayuntamiento de conformidad de la misma".

8. Se hace necesario saber o conocer que la administración resuelva la situación legal quedaría el elemento en cuestión, y que solución administrativa se propone. En la actualidad existe una vivienda consolidada donde moran ciudadanos en circunstancias normales, con todos los servicios esenciales para la actividad que fue acondicionada, siendo una unidad vividera con todos los servicios esenciales para desarrollar esa actividad. Si el inmueble ya no se puede restituir a su estado anterior por que ya han transcurrido los plazos legales para ello, si no se puede legalizar por parte del ayuntamiento por encontrarse en situación de fuera de ordenación, y si no se permite su inscripción como vivienda en el registro de la propiedad, se crea una situación clara de indefensión y de desamparo respecto a los propietarios o moradores del inmueble,

además de crear una situación obvia de inseguridad jurídica con falta de claridad, previsibilidad y estabilidad en el marco legal de una región, ya que las leyes y reglamentos son ambiguos, contradictorios o están sujetos a cambios frecuentes y arbitrarios. Como se puede comprobar hay registros de diferentes municipios que si realizan inscripciones y otros no, registros de la capital que si inscriben y otros no, registros que anteriormente inscribían y que ahora ya no, y siempre tratándose del mismo asunto a inscribir.

Parte de este problema lo generan los registros de la propiedad al no proponer una solución clara y concisa cuando emiten nota de calificación negativa sobre la inscripción solicitada, ya que solo detallan los hipotéticos defectos y todo lo condicionan a la autorización municipal, ignorando la normativa detallada en la Ley del Suelo y en la Ley Hipotecaria.

9. Otro aspecto importante es que se entiende por administración, la dirección general de catastro es un registro administrativo que depende del Ministerio de Hacienda y Función Pública, y el elemento en cuestión ya aparece en catastro como vivienda.

10. Atendiendo al punto 4 del Artículo 28 de la Ley del Suelo la secuencia y el protocolo para la inscripción de un elemento constructivo fuera de ordenación y con los plazos para la demolición agotados es el siguiente

- Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva.

- El Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística.

- Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas, y harán constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación.

- Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario.

- La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente.

- En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.

11. Resulta sorprendente como los servicios técnicos del ayuntamiento de Madrid además de no cumplir el punto 4 del Artículo 28, no requieren en tiempo y forma, cuando se realizan obras ilegales de transformación de local a vivienda en un elemento, y no incoan el correspondiente expediente de infracción urbanística y a su vez lo llevan a publicidad registral, que además de proteger a los posibles terceros de buena fe, se evitaría este problema generado en los registros de la propiedad, que por Otro lado es una de las instituciones mejor valoradas del país.

En este sentido, si el ayuntamiento de Madrid no cumple las disposiciones legales establecidas, no parece lógico que se adentre en la organización registral para reclamar e imponer normas, cuando ellos son los primeros que no las cumplen (...).

IV

La registradora de la Propiedad emitió informe y elevó el expediente a esta Dirección General el día 14 de mayo de 2025. En su informe manifestaba que, trasladado el recurso a la notaría autorizante de la escritura calificada para formular alegaciones, éstas no se habían recibido.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9.3, 33 y 47 de la Constitución Española; 3, 4, 348 y 349 del Código Civil; 18, 326 y 328 de la Ley Hipotecaria; 12, 15 y 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; 151, 152, 155, 157, 159, 160 y 236.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid; la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística; 45 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario; 52 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; 4, 26, 27, 29, 31, 32, 53 y 54 de la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid; las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2001 y 3 de abril de 2000; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 26 de febrero de 1996, 23 de julio de 2004, 22 de abril de 2005 (2.ª), 19 de abril de 2006, 9, 10 (2.ª), 12, 13, 15 (2.ª), 17, 18, 19 y 22 de diciembre de 2008, 8, 9, 10, 12, 13 y 14 de enero, 2 de marzo, 25 de mayo, 26 de septiembre y 21 de noviembre de 2009, 9 de enero de 2010, 24 de marzo, 12 y 14 de abril, 4 de mayo, 14 de junio y 14 de noviembre de 2011, 21 de enero y 16 de febrero de 2012, 5 de agosto, 13 de noviembre y 16 de diciembre de 2013, 21 y 23 de abril de 2014, 13 de mayo, 12 de septiembre y 7 y 30 de noviembre de 2016, 9 de enero de 2017, 27 de junio de 2018 y 27 de marzo de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 25 de mayo y 21 de julio de 2021, 30 de marzo, 2 de junio y 7 de julio de 2022, 1 de marzo, 13 de abril y 8 de mayo de 2023, 25 de marzo, 9 de abril, 11 de junio, 9 de julio, 1 de octubre y 25 de noviembre de 2024 y 25 de junio de 2025.

1. Por la escritura cuya calificación es objeto del presente recurso, otorgada el día 29 de julio de 2024, se formalizó el cambio de uso de un local para destinarlo a vivienda en un edificio en régimen de propiedad horizontal. Según se expresa en la escritura, para acreditar el cambio de uso y su prescripción a efectos urbanísticos, se incorpora un informe y un certificado técnico expedidos el día 25 de julio de 2024 por el ahora recurrente, como arquitecto técnico, con firma legitimada por la notaria autorizante de dicha escritura.

En el referido certificado técnico se manifiesta que, efectuada la inspección ocular el día 10 de julio de 2024, se comprueba lo siguiente: que la vivienda mencionada cumple con las normas de habitabilidad y diseño de viviendas y locales de la Comunidad Autónoma de Madrid; que no se trata de una edificación de nueva planta; que el inmueble se asienta sobre un suelo considerado urbano y que cuenta con todas las infraestructuras urbanas para disfrutar de esa condición (suelo urbano consolidado, uso residencial), y que «la fecha estimada de finalización de las obras de sustitución es de 10 de mayo de 2015, siendo esta fecha anterior al plazo previsto aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante, y que las obras de ejecución material de dicha edificación junto con los anexos, se finalizaron en condiciones de ser ocupadas y reuniendo todas las exigencias propias para su uso sin necesidad de obra complementaria».

Después de una calificación negativa no impugnada, dicha escritura fue objeto de rectificación mediante otra escritura autorizada por la misma notaria el 7 día de noviembre de 2024, en la que se incorporan certificación catastral descriptiva y gráfica en la que el destino de la finca figura como vivienda, y certificado técnico, expedido el día 30 de octubre de 2024 por el mismo arquitecto técnico según el cual «el edificio donde se encuentra la vivienda está destinado a Uso Residencial y cumple el planeamiento urbanístico definido en el Plan de Ordenación Urbana de Madrid, además de no ser contrario a éste».

La registradora suspende la inscripción solicitada porque considera que «siendo en la actualidad el uso de las fincas integrantes del total inmueble, el de local comercial o el de local oficina, excepto en dos ellas en las que se obtuvo licencia, para que opere la prescripción, en este caso, no sólo se necesita acreditar desde cuándo está destinada a vivienda ni cuándo fueron las últimas reformas llevadas a cabo que culminaron la obra, plazo a partir del cual se computa la prescripción, sino que además debe acreditarse, que ese uso no es contrario al planeamiento urbanístico, pues en otro caso no operaría la prescripción».

El recurrente alega, en esencia, que, en la medida en que en la escritura se incorpora un certificado de un arquitecto colegiado que certifica la antigüedad del cambio de uso declarado, se entiende cumplida la exigencia del artículo 28, apartado 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, así como las del artículo 52 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; normas que prevén que, habida cuenta de que la Administración no ha reaccionado tempestivamente contra el cambio de uso producido sin la licencia correspondiente, puede el interesado obtener la inscripción registral, sin perjuicio de que después, notificada por el registrador la inscripción practicada, sea dicha Administración la que estará obligada a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario.

2. Este Centro Directivo ya se ha pronunciado en distintas Resoluciones (vid., por todas, las Resoluciones de 21 de julio de 2021 y las más recientes de 9 de abril, 11 de junio, 9 de julio, 1 de octubre y 25 de noviembre de 2024 y 25 de junio de 2025) sobre el impacto que tiene la normativa urbanística en relación con el cambio de uso de una edificación y su inscripción en el Registro de la Propiedad.

Según dicha doctrina, forma parte del derecho del propietario de un terreno la facultad de construir y edificar en el mismo siempre que se ejercite «de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien» (vid. artículo 12 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).

Esta idea se enfatiza afirmando el carácter estatutario del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, así como que su uso, disfrute y explotación ha de hacerse «conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien», por lo que la edificación sólo puede hacerse para «uso o usos determinados».

Finalmente se establece en el artículo 15.1 de la misma ley que «el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende, con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes: a) Dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística (...)».

De la regulación legal resulta indubitado que el uso autorizado no es una característica accidental de la edificación, sino que forma parte de su estructura, integrando el contorno que delimita su contenido.

De ello se sigue que la alteración del uso permitido implica una alteración del contenido del derecho de propiedad, de la propiedad misma.

Paralelamente, el denominado aprovechamiento urbanístico, expresión económica del derecho de propiedad urbana, viene directamente determinado por parámetros de edificabilidad y tipología de uso.

El control administrativo sobre si una edificación concreta y determinada puede ser objeto de un uso específico se lleva a cabo con carácter previo mediante la oportuna

licencia de edificación y determinación de usos y posteriormente con la licencia de ocupación (u otro título habilitante) que tiene por objeto la verificación de que la edificación autorizada se ha llevado a cabo de acuerdo con, entre otros extremos, los usos previstos y aprobados.

La contravención de la normativa urbanística se reprime con la aplicación de las previsiones sobre disciplina con las sanciones contempladas al respecto, pudiendo derivar, además, en actuaciones de restablecimiento de la legalidad infringida.

3. Desde el punto de vista del Registro de la Propiedad, en la inscripción de una edificación debe reflejarse: «(...) si en el proyecto aprobado se especifica, el número de viviendas, apartamentos, estudios, despachos, oficinas o cualquier otro elemento que sea susceptible de aprovechamiento independiente» (artículo 45 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).

De este modo, se refleja en la inscripción correspondiente el conjunto de usos específicos, de entre los permitidos, a que está destinado el edificio cuya obra nueva se declara. El propio artículo 45 en su inciso inicial aclara que el requisito se aplica tanto a los edificios como a las mejoras que de los mismos se haga.

La inscripción se verifica acreditando la concurrencia de los requisitos establecidos por la normativa urbanística o bien acreditando por medio de certificado o documento hábil que han transcurrido los plazos para el ejercicio de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición de conformidad con lo previsto en el artículo 28, apartado 4, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

La correspondencia entre usos autorizados y descripción registral se garantiza, en el primer caso, por la aseveración del técnico competente de que la descripción se ajusta al proyecto para el que se otorgó la autorización. En el segundo, el documento de respaldo se limita a llevar a cabo una descripción que ha de coincidir con la que aparece en el título, pero sin que ello implique concordancia alguna con los eventuales usos posibles dada la eventual prescripción, o caducidad, de las acciones para restablecer la legalidad urbanística.

Verificada la inscripción en el Registro de la Propiedad con unos usos determinados cuyo reflejo consta en la forma establecida en el artículo 45 transcrito, cualquier modificación que de los mismos se lleve a cabo exige nuevamente la aplicación de la norma sobre inscripción en el Registro de obras nuevas (vid. artículo 28, apartado 3, de la Ley de Suelo).

Y esto es así porque, aunque no siempre una alteración de la descripción de la obra nueva inscrita puede implicar la exigencia de acreditación de los requisitos exigidos por la normativa urbanística, es evidente que la alteración del uso de todo o parte del edificio inscrito cuando la ley urbanística aplicable exija autorización conduce a dicho supuesto en cuanto modificación del objeto del derecho de propiedad.

4. Por los anteriores razonamientos, este Centro Directivo ha afirmado (vid. Resoluciones de 5 de agosto y 13 de noviembre de 2013, 21 de abril de 2014, 13 de mayo, 12 de septiembre y 30 de noviembre de 2016, 27 de junio de 2018, 27 de marzo de 2019, 21 de julio de 2021, 7 de julio de 2022, 6 de febrero de 2023, 25 de marzo de 2024 y 25 de junio de 2025, entre otras citadas en los «Vistos» de la presente), que el cambio de uso de la edificación es equiparable a la modificación de la declaración de obra inscrita, como elemento definitorio del objeto del derecho, y, por tanto, su régimen de acceso registral se basará en cualquiera de las dos vías previstas por el artículo 28 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, con independencia del uso urbanístico previsto en planeamiento y el uso efectivo que, de hecho, se dé a la edificación.

Justificada la aplicación del régimen registral sobre edificaciones previsto en el artículo 28 de la actual Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana a la constatación registral del cambio de uso de inmuebles, la inscripción que se practique exigirá la acreditación de los distintos requisitos a que se refiere el precepto según que la solicitud se lleve a

cabo con aportación de la documentación urbanística a que se refiere su apartado 1 o con aportación de aquella otra documentación que acredite la improcedencia de adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes (lo que, conforme al artículo 195.1 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, se produce por el transcurso de cuatro años, plazo que se eleva a seis años por la Ley 7/2024, de 26 de diciembre), todo ello tal y como previene el apartado 4 del artículo 28 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en relación con el artículo 52 del Reglamento sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística aprobado por el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, del que resultan cuatro posibles medios: la certificación del Ayuntamiento, la certificación catastral descriptiva y gráfica, la certificación de técnico competente y el acta notarial, sin que haya una jerarquía entre esos medios (cfr. las Resoluciones de 16 de diciembre de 2013 y 23 de abril de 2014).

Este segundo supuesto es el de este expediente, al resultar claramente de la escritura que el cambio de uso a vivienda cuya inscripción se solicita se realiza por la vía prevista en el apartado 4 del artículo 28 del texto refundido de la Ley de Suelo, y a él se refieren especialmente las Resoluciones de 5 de agosto y 13 de noviembre de 2013, 12 de septiembre y 30 de noviembre de 2016, 31 de agosto de 2017, 27 de junio de 2018, 27 de marzo de 2019, 21 de julio de 2021, 7 de julio de 2022 y 25 de marzo, 11 de junio, 9 de julio y 1 de octubre de 2024.

Ciertamente, como señaló la Resolución de esta Dirección General de 21 de julio de 2021, el hecho de que la superficie mínima o las condiciones de habitabilidad que han de tener las viviendas según la normativa urbanística sea un dato objetivo no impide la aplicación de la doctrina expuesta, pues al registrador le corresponde el control de la legalidad urbanística, pero solo a través de los mecanismos legalmente previstos, entre los cuales no se encuentra el realizar un juicio sobre si una vivienda reúne o no las características exigidas por la legislación urbanística para tener la consideración de tal, dada su limitada competencia en la materia y el propio régimen de recursos contra la calificación, en el que tanto la calificación negativa del registrador como las Resoluciones de la Dirección General son recurribles ante los órganos del orden jurisdiccional civil –cfr. artículo 328 de la Ley Hipotecaria–.

Es al Ayuntamiento al que le corresponde ese concreto control y reaccionar contra la infracción urbanística que se hubiere podido cometer, solicitando en su caso que se anote en el Registro de la Propiedad el expediente incoado, y quien también estará obligado, una vez recibida la notificación por parte del registrador de haber realizado la inscripción de la modificación de la descripción de la finca motivada en actuaciones que comportan la alteración de su destino, a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción, la concreta situación urbanística de la finca tras dicho cambio, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario, incurriendo en responsabilidad en caso de no hacerlo por los perjuicios económicos que se produzcan al adquirente de buena fe de la finca –cfr. artículo 28, apartado 4, de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana–. A su vez, la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento será recurrible ante los juzgados del orden jurisdiccional contencioso-administrativo –artículo 64 de esa misma ley–.

Este esquema basado en la norma positiva prevista en el citado artículo 28, apartado 4, de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana ha sido aplicado en la práctica en numerosas ocasiones y ha posibilitado que la Administración pudiera tener conocimiento de actuaciones clandestinas y reaccionar en consecuencia. Cabe citar, por ejemplo, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 9 de noviembre de 2023, que ratifica la actuación administrativa seguida una vez el registrador de la propiedad comunicó al Ayuntamiento la escritura de modificación de trastero a vivienda y aquélla reaccionara dictando resolución en la que hace constar la concreta situación urbanística del inmueble y la

limitación que se impone en cuanto al uso conforme al citado artículo 28, apartado 4, de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Por otra parte, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 21 de febrero de 2022 se refiere a una escritura de «cambio de uso de inmueble» que habría sido objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad tras la Resolución de esta Dirección General de 12 de septiembre de 2016 por la que se estimó el recurso formulado por el notario autorizante y se revocó la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Eivissa número 2. Como expone dicha sentencia «la citada Resolución de la DGRN de 12 de septiembre de 2016 admite la práctica de la inscripción pese a que la misma había sido denegada por carecer de licencia municipal para el cambio de uso de local a vivienda. Lo hace en la interpretación que efectúa del artículo 28,4 TRLSRU y sobre la base de que el “cambio de uso de la edificación es un acto de modificación de la obra nueva inscrita y que dicha situación reconduce a los requisitos para la inscripción de obras nuevas, por lo que es forzoso admitir que es posible practicar la inscripción sin licencia en los supuestos en que la Ley así lo permite y que actualmente vienen contemplados en el artículo 28.4 de la Ley de Suelo y en el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio” (F.D. 4.º). No deja de advertir en todo caso que “no es competencia de este Centro Directivo, ni tampoco del registrador calificar la naturaleza de la eventual infracción cometida, pero sí lo es la de decidir el plazo aplicable a efectos del artículo 28.4 de la Ley de Suelo estatal que, recordemos, no requiere una prueba exhaustiva de la efectiva prescripción” (F.D. 6.º). De esta forma, cuando la DGRN resuelve lo está haciendo exclusivamente de cara a declarar la procedencia “de la vía registral de acceso de edificaciones consolidadas por antigüedad, habida cuenta la acreditación por certificación técnica de una antigüedad superior a ocho años, conforme a la legislación balear, contados desde la terminación de las obras de reforma determinantes de la modificación de la obra inscrita” (F.D. 6.º). No obstante, la valoración que a tal efecto lleva a cabo desde luego que no vincula al Consistorio en el expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística y sancionador».

No obstante, en la reciente Resolución de esta Dirección General de 9 de abril de 2024, relativa a una escritura de declaración de obra antigua de habilitación de buhardilla como vivienda en el País Vasco, se afirmó que la aplicación del régimen registral sobre edificaciones previsto en el artículo 28 de la actual Ley de Suelo a la constatación registral del cambio de uso de inmuebles se condiciona a que tanto la normativa urbanística de aplicación como la jurisprudencia que la interpreta posibiliten la prescripción o caducidad de la acción de restablecimiento de legalidad respecto al uso.

De esta forma, en aquellas Autonomías que no admitan la prescripción de la modificación de uso, la única vía admisible para la inscripción registral de la modificación de la descripción de la finca en cuanto su destino es la acreditación de la oportuna licencia o certificado municipal que acredite su situación consolidada o en fuera de ordenación, al amparo del artículo 28, apartado 1, de la Ley de Suelo, sin que sea posible su inscripción sin acreditar algún título administrativo habilitante.

Así, esta Dirección General debe tener presente la doctrina jurisprudencial, aun procedente del orden jurisdiccional contencioso administrativo, en la medida en que es determinante de uno de los presupuestos definidos por el citado artículo 28, apartado 4, de la Ley de Suelo, es decir, que se trate de «construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes».

En el caso de la Comunidad de Madrid, en relación con los actos de cambio de uso la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid –cfr. sentencias de 24 de julio de 2019 y de 4 de noviembre de 2022–, ha mantenido que el procedimiento previsto en el artículo 195 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, es aplicable tanto a los actos de edificación como a los actos de uso del suelo ya finalizados cuando tales actos o el uso se realicen sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en ellas, siendo que en todos los supuestos –y, por tanto, también

en los de privación o cese del uso— el ejercicio de la potestad para el restablecimiento de la legalidad urbanística está condicionado a que se lleve a cabo por la Administración en el plazo de cuatro años (plazo que se eleva a seis años por Ley 7/2024, de 26 de diciembre) desde la total terminación de las obras, tal como dispone el artículo 195.1 de la citada ley, de modo que el transcurso del referido plazo determina que la Administración municipal no pueda privar del uso del inmueble si éste no se opone al permitido en el planeamiento —en concreto y si se trata de un uso residencial, cuando dicho uso está permitido por el planeamiento, ni puede ser privado de dicho uso el interesado ni el mismo puede condicionarse a la previa obtención de licencia de primera ocupación, dada la caducidad del plazo de ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística— por más que «(...) ello no supone legalización alguna de las obras que se hubiesen llevado a cabo sin la necesaria cobertura en título habilitante, quedando la construcción o edificación sometida a un régimen asimilable al de fuera de ordenación».

En consecuencia, son los usos no permitidos por el planeamiento urbanístico los únicos que no están sometidos al plazo de caducidad de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística, como ha reiterado la más reciente sentencia de 12 de marzo de 2021 (recurso número 853/2019) que afirma: «(...) nos vemos obligados a mostrar nuestra disconformidad con la conclusión alcanzada por el Juzgador de la instancia, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1987, de que “para los supuestos de restablecimiento de la legalidad urbanística en relación con la realización de usos necesitados de licencia, el ejercicio de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística no está sometido a plazo prescriptivo mientras no cese la utilización”. En efecto, si se examina detenidamente el contenido de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1987, en cuya doctrina pretende ampararse el Juzgador de la instancia, se llegará a la conclusión de que el plazo de caducidad para el restablecimiento de la legalidad urbanística resulta: (i) ciertamente, aplicable a los actos de edificación; y (ii) no lo será respecto de los usos del suelo que sean “contrarios al Ordenamiento Urbanístico”. Dicho de otra forma, respecto de la segunda conclusión, el uso contrario al ordenamiento urbanístico no puede adquirirse por prescripción (...)».

Por tanto, no sería admisible el uso contrario al Plan en una edificación ilegal dado que, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 2000, dicho uso no puede adquirirse por prescripción, aunque haya caducado la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística.

La consecuencia jurídica derivada de la caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística no es otra que la de reconocer al propietario de la obra la facultad de mantenimiento de la situación creada, esto es, la de oponerse a cualquier intento de demolición de lo construido o de la privación del uso que de hecho está disfrutando, siempre que este uso no se oponga al permitido por el Plan para la zona de que se trata, como expresamente se dice en la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2001 —cfr. fundamento jurídico sexto de la citada sentencia de 12 de marzo de 2021—.

En la misma línea, en la Sentencia de 3 de diciembre de 2021 (recurso número 567/2020) puntualiza además que incumbe a la Administración la acreditación de la incompatibilidad del uso con el planeamiento, atendiendo a los principios de disponibilidad y facilidad probatoria referidos en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, de aplicación supletoria en este ámbito jurisdiccional específico, conforme a lo prevenido en el artículo 4 de ley procesal civil y en la disposición final primera de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Respecto al cómputo del plazo de caducidad de cuatro años, establecido en el artículo 195.1 de la Ley 9/2011, del Suelo de la Comunidad de Madrid, la jurisprudencia venía entendiendo que el citado plazo de caducidad se iniciaba cuando las obras, dispuestas para servir el fin o el uso previsto, se demuestran mediante la aparición de

signos externos que posibilitasen a la Administración conocer los hechos constitutivos de la infracción. Sin embargo esta doctrina ha sido revisada a partir de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de noviembre 2013, recurso número 583/2012, llegando a la conclusión de que dicho plazo debe comenzar conforme a la presunción contenida en el artículo 196 de la Ley 9/2011, «esto es, el expresado plazo de caducidad comienza desde el momento, que incumbe acreditar al interesado, en el que las obras están dispuestas para servir al fin o al uso previsto, sin necesidad de ninguna actuación material posterior y sin que se precise la aparición de signos externos que revelen su ejecución, lo que supone un cambio en la doctrina que venía aplicando esta Sección». A tal efecto no resulta suficiente acreditar que el local en cuestión, total o parcialmente, ha venido dándosele un uso residencial, dado que tal uso bien pudo dársele sin que existiese acceso de vehículo, sin cubrición de la nave o sin la actualmente distribución en diversas dependencias, «pues es necesario, reiteramos, acreditar, no desde cuando se le viene dando un uso residencial a la nave industrial, sino cuando fueron llevadas a cabo y ejecutadas las concretas obras, no otras» –cfr. sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de octubre de 2021–.

Como puede observarse, este planteamiento resulta plenamente compatible con el procedimiento registral regulado en el artículo 28, apartado 4, de la Ley de Suelo, ya que, acreditado por alguno de los medios previstos en dicho precepto el transcurso del plazo de ejercicio de la acción de restablecimiento de legalidad respecto a las obras que determinan el cambio de uso o destino de la finca, cuando sea posible su prescripción o caducidad, el registrador comunicará la inscripción practicada al Ayuntamiento competente para que sea éste, en el marco de su competencia de disciplina urbanística y con los mayores medios probatorios de que dispone, quien en su caso dicte la resolución que proceda con audiencia al interesado y disponga su publicidad registral con trascendencia a terceros.

Por lo demás, la doctrina expuesta no supone cambio de criterio alguno respecto de la doctrina tradicional de este Centro Directivo sino simplemente su adaptación a la doctrina jurisprudencial que interpreta las distintas leyes autonómicas.

En el caso particular del «cambio de uso», tal y como se conoce en el ámbito urbanístico y se refleja habitualmente en los títulos inscribibles, debe insistirse que lo que es objeto de inscripción no es el uso en su sentido urbanístico, que debería ser acreditado por el órgano competente, tampoco en su eventual concepción de hecho como actividad o uso efectivo ajeno al contenido del Registro.

El objeto de la inscripción de que se trata es la modificación de la descripción de la finca en cuanto a una de las cualidades que permiten identificarla –cfr. artículos 9 de la Ley Hipotecaria y 45 del Real Decreto 1093/1997– que al determinar una modificación en la declaración de obra nueva inscrita debe someterse a los requisitos previstos en el artículo 28 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Por ello, el hecho de que exista jurisprudencia que no admita la prescripción del uso como actividad continuada no obsta a la posible aplicación de la doctrina de esta Dirección General que se refiere a las obras que determinan la modificación del destino de la finca en cuanto a cualidad descriptiva.

Ahora bien, dado el carácter no contradictorio del procedimiento registral y el hecho de que se trate de actuaciones interiores que, en muchos casos, solo podrán ser conocidas por el Ayuntamiento tras su comunicación registral, como primer signo exterior, deben matizarse los requisitos regulados por el artículo 28.4 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, para admitir únicamente, como medio de prueba del carácter consolidado del cambio de uso o destino de fincas integradas en edificios ya declarados, el oportuno certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística.

En el caso de la inscripción de la declaración de obra nueva del propio edificio o su ampliación serían plenamente aplicables los restantes medios probatorios que el precepto contempla.

Este planteamiento permite conciliar el tratamiento registral de los actos que implican modificación en la descripción de la finca con la jurisprudencia antes citada que únicamente admite la virtualidad de la prescripción respecto a usos compatibles con la ordenación urbanística aplicable.

Sin que sea admisible una artificial diferenciación entre las obras, sin referencia a su destino, y el uso sujeto a control urbanístico (así lo afirma expresamente la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 8 de febrero de 2023, en un pleito originado precisamente por una comunicación registral).

El planteamiento que se acaba de exponer se encuentra reflejado, por ejemplo, en la legislación canaria, concretamente en el artículo 361.6 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, que permite expresamente a los interesados solicitar de la Administración correspondiente la expedición de certificación acreditativa del uso consolidado, concepto diferenciado a la situación de fuera de ordenación –cfr. artículo 362–.

5. Admitida la posibilidad en la Comunidad de Madrid del acceso registral del cambio de uso acreditado por la vía prevista en el artículo 28, apartado 4, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, la cuestión objeto del presente recurso se concreta en determinar si la documentación incorporada en la escritura al efecto es apta para practicar la inscripción del referido cambio de uso de local a vivienda y si concurren el resto de los requisitos exigidos por el artículo 52 del Reglamento sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística aprobado por el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

Dicha documentación está constituida por la certificación de técnico competente según la cual la finca se destina a vivienda desde una fecha anterior al plazo exigido por la legislación de la Comunidad Autónoma de Madrid para que prescriba cualquier acción de restablecimiento de la legalidad urbanística y, en consecuencia, en principio, se cumplen dos de los requisitos exigidos por la normativa que regula el acceso al Registro de la Propiedad de estas modificaciones descriptivas de las fincas.

Sin embargo, como ha puesto de manifiesto este Centro Directivo (vid. las Resoluciones de 11 de junio y 9 de julio de 2024 y 25 de junio de 2025), para que opere la prescripción no sólo se necesita acreditar desde cuándo está destinada a vivienda, y cuándo fueron las últimas reformas llevadas a cabo que culminaron la obra, plazo a partir del cual se computa la prescripción; sino que, además, debe acreditarse, como también se ha afirmado, que ese uso no es contrario al planeamiento urbanístico, pues en otro caso no operaría la prescripción.

Como ya se ha señalado en la Resolución de este Centro Directivo de 9 de abril de 2024, perfilando la doctrina más reciente y definitiva sobre la materia, debe tenerse presente la doctrina jurisprudencial, aun procedente del orden jurisdiccional contencioso administrativo, que considera determinante de uno de los presupuestos definidos por el citado artículo 28, apartado 4, de la Ley de Suelo –extrapolable también a los cambios de uso por antigüedad– que se trate de «construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes». Por lo que la aplicación del régimen registral sobre edificaciones previsto en el artículo 28 de la actual Ley de Suelo a la constatación registral del cambio de uso de inmuebles se condiciona a que tanto la normativa urbanística de aplicación como la jurisprudencia que la interpreta posibiliten la prescripción o caducidad de la acción de restablecimiento de legalidad respecto al uso, y que, caso de preverse en la normativa un plazo de prescripción, se acredite el transcurso de éste.

En este sentido la Resolución de 25 de marzo de 2024 también señaló que la declaración responsable, en cuanto constituye una manifestación del interesado en la que afirma, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos legales y técnicos establecidos para la realización de una actuación urbanística determinada, sólo tiene eficacia para permitir al que la realiza el inicio de la actividad de que se trate, sin necesidad de esperar a un control administrativo previo o posterior, cuando la legislación aplicable así lo permita para esa concreta actividad. Ahora bien, cuando esa actuación

urbanística trasciende al interesado a través de su acceso al Registro de la Propiedad, pasando a poder afectar a terceros (ej. posibles adquirentes del local cuyo uso se ha cambiado para el de vivienda, o de parte de un piso que ha sido dividido en varios), los cuales son ajenos a esa declaración responsable y a las manifestaciones que en ella se han vertido, la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario impone la necesidad, a efectos de inscripción registral, de la existencia de ese reiterado control administrativo de la misma.

En conclusión, a los efectos del artículo 28.4 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, para admitir como medio de prueba del carácter consolidado de las obras que determinan el cambio de uso o destino de una finca integrada en edificios ya declarados, es necesario acreditar el oportuno certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística.

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la calificación impugnada.

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, 10 de julio de 2025.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.