

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

**721** *Resolución de 23 de septiembre de 2025, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad accidental de Barcelona n.º 14, por la que se suspende la inscripción de un cambio de uso y declaración de obra nueva por antigüedad.*

En el recurso interpuesto por doña María de Zulueta Sagarra, notaria de Barcelona, contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad accidental de Barcelona número 14, don Nicolás Noguerols Peiró, por la que se suspende la inscripción de un cambio de uso y declaración de obra nueva por antigüedad.

##### Hechos

###### I

Mediante escritura autorizada el día 26 de marzo de 2025 por la notaria de Barcelona, doña María de Zulueta Sagarra, número 1.222 de protocolo, don L. G. y doña C. M., como titulares registrales de la finca registral 5.228 de (...), que es el elemento número 1 de la propiedad horizontal descrito como local comercial, declaran una obra nueva por antigüedad consistente en una vivienda, acreditando su antigüedad con certificado de un arquitecto, cédula de habitabilidad y antecedentes de físico-económicos del inmueble de los que resulta que la finca ya era una vivienda en 1995, sin que les conste haberse incoado expediente alguno de disciplina urbanística, ni se haya practicado anotación preventiva del mismo en el Registro de la Propiedad.

###### II

Dicha documentación se presenta en el Registro de la Propiedad de Barcelona número 14 el mismo día 26 de marzo de 2025, causando el asiento de presentación 1.203 del Diario 2025, siendo calificada negativamente por el registrador mediante nota de calificación de fecha 2 de mayo de 2025, notificada el mismo día al presentante, con base en los siguientes hechos y fundamentos de Derecho:

##### «Hechos:

Presentada escritura autorizada el día 26 de marzo de 2025 por la notario de Barcelona doña María de Zulueta Sagarra, número 1222 de su protocolo, por la que se solicita el cambio de uso y descripción por antigüedad.

##### Fundamentos jurídicos:

De acuerdo con la Resolución de la DGSJFP de 9 de abril de 2024, el plazo de prescripción para la restauración de la legalidad urbanística se refiere a actividades que se llevan a cabo en un momento determinado, pero no a actividades continuadas, como el uso de los edificios, que puede ser prohibido, si es ilegal, en tanto en cuanto se esté realizando y, por la identidad de los supuestos contemplados, como expresa la STS de 22 de enero de 1992 (STS 365/1992) seguida por la STS 21 febrero 2023. Por lo que, como dice la mencionada resolución, 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. Por lo que, como indica la resolución, 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 28.1 de la Ley de Suelo, sin que sea posible su inscripción sin acreditar algún título administrativo habilitante.

De esta forma en las autonomías que no admiten la prescripción de la modificación del uso, como es el caso de Cataluña (artículos 187 k) y 187 bis c) necesaria licencia para cambio a uso residencial, artículos 207 y 218 sobre prescripción de la acción para restaurar la legalidad, según el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por RDL 1/2010 y el artículo 30 del Decreto 64/2024) por el que se aprueba el Reglamento sobre la Protección de la Legalidad Urbanística), la única vía admisible para la inscripción de la modificación de la descripción registral en cuanto a su destino o uso es la licencia o certificado municipal que acredite la situación consolidada, sin que sea posible su inscripción sin acreditar algún título administrativo habilitante. Esta es la doctrina de la Dirección General de Seguridad y Fe Pública recogida en la resolución de 9 de abril de 2024 y seguida por la resolución de 25 de noviembre de 2024».

Solicitada calificación sustitutoria, correspondió la misma a la registradora de la Propiedad de San Cugat del Vallès número 2, doña Ana María Sabater Matix, quien, el día 29 de mayo de 2025, confirmó la nota de calificación del Registro de la Propiedad de Barcelona número 14.

### III

Doña María de Zulueta Sagarra, notaria autorizante del título, interpuso recurso contra la anterior calificación mediante escrito presentado el 23 de junio de 2025 del siguiente tenor:

#### «Hechos

Primero.—En fecha 26 de marzo de 2.025 autoricé escritura pública con el número 1.222 de protocolo, en la que los otorgantes declararon el cambio de uso de la finca registral numero 5.258 del Registro de la Propiedad de Barcelona, de local a vivienda.

Segundo.—El documento fue presentado en el Registro de la Propiedad de Barcelona número 14 el mismo día de su autorización y calificado negativamente en fecha 2 de mayo de 2.025.

La calificación se funda, en síntesis, en lo siguiente: La aplicación del régimen del artículo 28 de la Ley del Suelo a los cambios de uso requiere que la normativa urbanística autonómica admita la prescripción de la acción de restauración de la legalidad urbanística también respecto al uso, lo que —según el registrador— no ocurre en Cataluña, donde se exige en todo caso licencia o certificado municipal que acredite la situación consolidada (artículos 187, 207 y 218 del TRLUC y artículo 30 del Decreto 64/2024). Cita en apoyo la Resolución de la DGSJFP de 9 de abril de 2024 y la STS de 22 de enero de 1992.

Tercero.—El día 6 de mayo de 2.025 se solicitó la calificación sustitutoria y el día 7 de mayo de 2.025 se comunicó la designación del Registro de Sant Cugat n.º 2 como Registro sustituto.

Cuarto.—El día 22 de mayo de 2.025 se presentó en dicho Registro la escritura de referencia, y fue calificada negativamente, el día 29 de mayo de 2025, con los mismos escuetos argumentos.

Quinto.—Se acompañan a este escrito: Escritura objeto de calificación. Calificación negativa del Registro de Barcelona n.º 14. Calificación negativa del Registro de Sant Cugat n.º 2.

Sexto.—Que no estando conforme con las calificaciones se formula el siguiente recurso con baso a los siguientes:

#### Fundamentos de Derecho:

Primero.—Se plantea en este recurso si cabe la posibilidad de inscribir un documento público en el que se cambia el uso de un local a vivienda por antigüedad, sin incorporar licencia ni certificación municipal, por considerarse prescrita la facultad de restablecimiento de la legalidad urbanística, al menos a efectos registrales.

Esta cuestión ya ha sido abordada en numerosas ocasiones por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y anteriormente por la Dirección General de los Registros y del Notariado (vid. Resoluciones de 5 de agosto y 13 de noviembre de 2.013, 21 de abril de 2.014, 13 de mayo, 12 de septiembre y 30 de noviembre de 2.016, 27 de junio de 2.018, 27 de marzo de 2.019, 21 de julio de 2.021, 7 de julio de 2.022, 6 de febrero de 2.023 y 25 de marzo, 9 de abril, 13 de mayo, 11 de junio, 9 de julio y 1 de octubre de 2.024, entre otras).

Nuestro Centro Directivo ha venido sosteniendo lo siguiente: 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.

Nuestro ordenamiento jurídico contempla la facultad del propietario de un terreno a construir y a edificar siempre que se realicen respetando las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística. De igual modo el derecho de propiedad sobre un elemento privativo en un edificio en régimen de propiedad horizontal implica para el propietario la facultad de modificar su uso. Sin embargo, pueden existir condicionantes al ejercicio de dicha facultad, derivados de la normativa urbanística.

La inscripción se verifica acreditando la concurrencia de los requisitos establecidos por la normativa urbanística –licencias, etc.– o bien acreditando que han transcurrido los plazos para el ejercicio de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición o reposición, de conformidad con lo previsto en el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015.

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 28.3 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 derecho de propiedad.

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, 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 1093/1.997, 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 2.014).

Y para terminar con este punto, a mayor abundamiento, cabe citar las siguientes resoluciones:

La Resolución DGRN de 31 de Agosto de 2.017 en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Terrasa, admite la inscripción del cambio de uso de local de local a vivienda por prescripción de la posible infracción administrativa, al amparo del artículo 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, considerando suficientemente acreditada la antigüedad de cambio de uso mediante el certificado del arquitecto con firma legitimada notarialmente.

La Resolución de la DGSJFP de 12 de julio de 2.021 admite la inscripción del cambio de uso de local de garaje a vivienda por prescripción de la posible infracción administrativa, al amparo del artículo 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, justificándose de la antigüedad del cambio de uso por los antecedentes catastrales, consultados telemáticamente por el notario.

Segundo.—La última doctrina de la Dirección General, no obstante, afirma 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 comunidades autónomas 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 a 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.

La regulación sustantiva de este plazo de prescripción de las acciones tendentes al restablecimiento de la legalidad urbanística corresponde a las comunidades autónomas, en nuestro caso, a la catalana.

La registradora en su nota de calificación alude a dos resoluciones, 9 de abril de 2.024 y 25 de noviembre de 2.024, ninguna de ellas aplicables a nuestro caso por referirse al País Vasco y a la Comunidad Valenciana respectivamente.

Tercero.—Los artículos invocados por la registradora son los artículos 187 k) y 187 bis c), así como los artículos 207 y 218 sobre prescripción de la acción para restaurar la legalidad, según el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por RDL 1/2010, y el artículo 30 del Decreto 64/2024.

Los artículos citados aluden a la necesidad de licencia en los supuestos de constitución o modificación del régimen de propiedad horizontal, o al cambio de uso de edificaciones, pero no al cambio del uso de los elementos privativos ya existentes. Tampoco estamos en ninguno de los supuestos del artículo 207.3: vulneraciones de la legalidad urbanística que se producen en terrenos que el planeamiento urbanístico destina al sistema urbanístico de espacios libres públicos o al sistema viario.

Esto es así porque la finalidad de dichos preceptos es evitar el incremento del número de viviendas, establecimientos u otros elementos susceptibles de

aprovechamiento privativo independiente respecto de los autorizados en una licencia urbanística anterior.

En el supuesto de hecho planteado no se está creando ningún elemento nuevo, sino que se está modificando el uso de uno de los elementos ya existentes.

El propio artículo 207 del TRLUC prevé la caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística por el transcurso de seis años, lo que incluye, según reiterada jurisprudencia, no solo las obras, sino también los usos consolidados, si derivan de obras igualmente prescritas.

Exigir de forma incondicionada una licencia o certificado administrativo vulnera los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica, especialmente cuando la situación de hecho está plenamente consolidada, el uso no vulnera el planeamiento vigente y se acredita mediante certificación técnica y antecedentes catastrales incorporados a la escritura.

Por otra parte, el artículo 218 se refiere a “operaciones que tengan por objeto la constitución de elementos privativos”, no siendo este el caso, en el que no se constituye un nuevo elemento, sino que simplemente se cambia el uso del ya existente.

Cabe mencionar en este punto la Resolución de la DGRN de 27 de marzo de 2.019 analiza un caso de cambio de uso de local de negocio a vivienda sujeto al derecho catalán. La resolución parte de que es necesaria la licencia administrativa para este cambio de local a vivienda conforme a la legislación urbanística catalana. El artículo 187 bis “c” del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, dispone: “Están sujetos a comunicación previa... c) El cambio de uso de los edificios y las instalaciones, salvo a uso residencial.” Pero admite, como alternativa a esta licencia de primera ocupación: “la 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 207.1 de la misma Ley de urbanismo de Cataluña, tiene lugar a los seis años de haberse producido la vulneración de la legalidad urbanística o, en su caso, la finalización de las actuaciones ilícitas o el cese de la actividad ilícita), todo ello tal y como previene el artículo 28, número 4, de la Ley estatal de Suelo”. Y se admite que la antigüedad del cambio de uso se justifique por la consulta de los antecedentes catastrales por el notario a través de la Oficina Virtual del Catastro.

Cuarto.—El cambio de uso conforme a la escritura objeto de calificación no queda ajeno al control administrativo. Es al Ayuntamiento al que le corresponde ese control y la reacción frente a la infracción urbanística que eventualmente pudiera haberse cometido, solicitando, en su caso, la anotación en el Registro de la Propiedad del expediente incoado. También le corresponde dictar, tras la notificación registral, la resolución necesaria para reflejar la concreta situación urbanística de la finca mediante nota marginal.

No puede producirse desinformación ni perjuicio para tercero, pues el registrador, conforme prevé el artículo 29 de la Ley del Suelo, debe notificar al Ayuntamiento la inscripción practicada, y este puede y debe emitir, en su caso, declaración que se hará constar por nota marginal, garantizando así la transparencia registral.

Como señala la Resolución de 12 de septiembre de 2016:

“La aplicación del artículo 28.4, por otra parte, lejos de amparar situaciones contrarias a la legalidad urbanística, constituye un mecanismo que favorece su protección, pues practicada la inscripción, el registrador ha de comunicar a la administración su práctica, debiendo dejarse constancia en la nota de despacho y en la publicidad registral, en interés de eventuales terceros.”



Quinto.—En la escritura objeto de calificación se acredita el uso residencial consolidado, y no consta actuación urbanística alguna que lo cuestione. A tal efecto, se incorpora a la escritura la siguiente documentación:

- a) Certificado expedido por arquitecto del Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña, con la descripción del inmueble, su uso como vivienda y la antigüedad pertinente.
- b) Certificado de eficiencia energética.
- c) Certificación catastral descriptiva y gráfica.
- d) Cédula de habitabilidad.
- e) Planos y fotografías del inmueble.
- f) Anexo de antecedentes físico-económicos, del que se desprende que ya en el año 1995 el uso era residencial.

Sexto.—La nota de calificación ignora que esta Dirección General ha sostenido reiteradamente, que no puede exigirse licencia cuando se acredita objetivamente el uso consolidado por el tiempo y no consta actuación administrativa en su contra. Así lo ha señalado en las Resoluciones de 29 de octubre de 2.018, 22 de julio de 2.019, 4 de noviembre de 2.020 y otras resoluciones recientes en contextos normativos similares.

Las resoluciones invocadas por la registradora (9 de abril y 25 de noviembre de 2024) se refieren a otras comunidades autónomas País Vasco y Comunidad Valenciana, respectivamente y, por tanto, no son aplicables al presente caso. Dichas resoluciones no establecen una prohibición general de inscribir cambios de uso en Cataluña sin licencia, sino que condicionan su viabilidad a la normativa urbanística autonómica, la cual, como se ha demostrado, sí permite la inscripción del uso consolidado por prescripción sin necesidad de licencia».

#### IV

El registrador de la Propiedad accidental de Barcelona número 14, conforme al artículo 5 de la Ley 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o de las cláusulas concretas que deban inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña, notificó al Ayuntamiento de Barcelona, concediendo un plazo de 10 días a contar desde la recepción del recurso para que alegase lo que estimase conveniente en la defensa de sus intereses. El Ayuntamiento de Barcelona atendió debidamente dicho requerimiento el 4 de agosto de 2025 oponiéndose a la inscripción. El registrador emite informe ratificando su calificación el día 8 de agosto de 2025, elevando el expediente a esta Dirección General el día 13 de agosto de 2025.

#### 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; 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil; la disposición final primera de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; los artículos 187, 187 bis y 187 ter del Decreto Legislativo 1/2.010, de 3 de agosto que aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña; 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; 30 del Decreto 64/2024, de 13 de mayo por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística; las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1992, 3 de abril de 2000, 29 de junio de 2001 y 21 de febrero de 2023; las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 3394/2022,

de 4 de octubre, 2864/2023, de 24 de julio, y 1020/2023, de 21 de marzo; la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 8 de febrero de 2023; la sentencia de la Audiencia Provincial de Cataluña 616/2021, de 22 de junio; 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 y 10 de julio de 2025.

1. Antes de abordar el fondo del presente expediente es preciso que, con carácter previo, decida esta Dirección General sobre su propia competencia para resolver el recurso interpuesto.

Es doctrina de este Centro Directivo, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 5/2009, de 28 de abril, del Parlamento de Cataluña, parcialmente derogada por la Sentencia del Tribunal Constitucional número 4/2014, de 16 de enero, que la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de la Generalidad de Cataluña es competente para la resolución de los recursos contra la calificación registral únicamente cuando «las calificaciones impugnadas o los recursos se fundamenten de forma exclusiva en normas del derecho catalán o en su infracción», mientras que «la competencia para resolver recursos mixtos, es decir, basados en cuestiones específicas de derecho catalán como, además, en cuestiones de derecho común u otros derechos corresponde a la Dirección General de los Registros y del Notariado».

La citada Sentencia del Tribunal Constitucional resuelve lo siguiente:

«(...) Encuadrado el debate en los términos expuestos, según se desprende del artículo 3.4 antes transcrito, el órgano administrativo competente para conocer de los recursos gubernativos varía dependiendo de la invocación que, en cualquiera de ellos, se haga de la normativa estatal o autonómica. Se establece una regla sobre la acumulación de recursos gubernativos dirigidos contra una misma calificación registral negativa que impone, por el solo hecho de que uno de ellos se base en normas de Derecho catalán o en su infracción, una vis atractiva a favor de la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de la Generalitat, habilitándola para sustanciarlos todos en una sola pieza, incluidos los que no aleguen la infracción de una norma del Derecho catalán.

Es evidente que tal atribución excede de la competencia estatutariamente asumida por la Comunidad Autónoma de Cataluña para resolver estos recursos gubernativos, que se circunscribe estrictamente a la «calificación de los títulos o las cláusulas concretas en materia de derecho catalán» (art. 147.2 EAC), siendo su finalidad, tal y como se declara en la exposición de motivos de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, la de preservar y proteger el Derecho catalán. Es igualmente evidente que esta habilitación estatutaria no incluye –ni podría incluir– la preservación o protección de otros Derechos forales o especiales, ni del Derecho civil común.

(...) En conclusión, resulta contrario al bloque de la constitucionalidad el artículo 3.4 impugnado, en cuanto atribuye a la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de la Generalitat la competencia para resolver los recursos cuando las cuestiones registrales planteadas exceden del marco estricto del Derecho civil catalán. Incurre así el precepto en inconstitucionalidad y nulidad en los incisos «y al menos uno se basa en normas del Derecho catalán o en su infracción» e «incluidos los que no aleguen la infracción de una norma del Derecho catalán (...)».

La postura de esta Dirección General ha sido expresada en Resoluciones de 21 de septiembre de 2017 y de 22 de octubre de 2020 (en línea con anteriores pronunciamientos de 29 de mayo y 9 de junio de 2017, también seguida en Resolución de 5 de marzo de 2018), y que no cabe sino ratificar y reiterar: «Según el artículo 324 de la Ley Hipotecaria “las calificaciones negativas del registrador podrán recurrirse potestativamente ante la Dirección General de los Registros y del Notariado en la forma y según los trámites previstos en los artículos siguientes, o ser impugnadas directamente ante los juzgados de la capital de la provincia a la que pertenezca el lugar en que esté situado el inmueble, siendo de aplicación las normas del juicio verbal y observándose, en la medida en que le sean aplicables, las disposiciones contenidas en el artículo 328 de esta Ley. Cuando el conocimiento del recurso esté atribuido por los Estatutos de Autonomía a los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma en que esté demarcado el Registro de la Propiedad, el recurso se interpondrá ante el órgano jurisdiccional competente. Si se hubiera interpuesto ante la mencionada Dirección General, ésta lo remitirá a dicho órgano”.

Por su parte, el artículo 147.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen de los recursos sobre la calificación de los títulos o las cláusulas concretas en materia de Derecho catalán que deban inscribirse en un Registro de la Propiedad, Mercantil o de Bienes Muebles de Cataluña, competencia desarrollada por la Ley 5/2009, de 28 de abril, del Parlamento de Cataluña, que, tras su anulación parcial por la Sentencia del Tribunal Constitucional número 4/2014, de 16 de enero, atribuye a la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques de la Generalitat de Catalunya la resolución de los recursos contra la calificación registral únicamente cuando “las calificaciones impugnadas o los recursos se fundamenten de forma exclusiva en normas del derecho catalán o en su infracción” (artículos 1 y 3.4); añadiendo el apartado 3 del artículo 3 de la misma Ley que «si la persona que presenta el recurso en el Registro lo interpone ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, y el registrador o registradora, manteniendo la calificación, entiende que, en aplicación del artículo 1, es competente la Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas, deberá formar expediente en los términos establecidos legalmente y elevarlo a esta última con la advertencia expresa de aquel hecho».

Ello es así porque la citada Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de enero de 2014 en el recurso de inconstitucionalidad número 107/2010 planteado contra la Ley catalana 5/2009 entendió que todo lo no incluido en los términos estrictos del precepto competencial estatutario constituye competencia exclusiva e indisponible del Estado, que no puede ser menoscabada a partir de la competencia de la Comunidad Autónoma para la conservación, modificación y desarrollo de su Derecho civil propio, aun cuando hubiera sido objeto de regulación en el Derecho civil catalán; por lo que se concluye que la competencia para resolver recursos mixtos, es decir, basados en cuestiones específicas de derecho catalán comprendiendo, además, otras cuestiones de derecho común u otro tipo de derecho –registral, consumo, etc.–, corresponde a esta Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.

Por tanto, cuando las calificaciones impugnadas o los recursos se fundamenten, de forma exclusiva, en normas de Derecho catalán o en su infracción, los registradores deberán remitir el expediente formado a la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques de Catalunya, aun cuando se hayan interpuesto ante esta Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.

Por el contrario, como ocurre en el presente expediente, cuando la calificación impugnada o los recursos se fundamenten, además, o exclusivamente, en otras normas o en motivos ajenos al Derecho catalán el registrador deberá dar al recurso la tramitación prevista en la Ley Hipotecaria y remitir el expediente formado a esta Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública en cumplimiento del artículo 324 de la Ley Hipotecaria.



2. Por escritura de cambio de uso y declaración de obra nueva otorgada el día 26 de marzo de 2024 se formalizó el cambio de uso de un elemento privativo de una propiedad horizontal, concretamente local comercial para destinarlo a vivienda, solicitando la inscripción del cambio de uso por antigüedad. Para acreditar el cambio de uso, y su prescripción a efectos urbanísticos, se incorpora informe y certificado técnico expedidos el día 26 de marzo de 2025 que son protocolizados en la escritura. En el referido certificado técnico describe la vivienda y sus linderos declarando que, a su juicio, tiene una antigüedad superior a 10 años resultando cédula de habitabilidad vigente hasta 3 de agosto de 2031.

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Barcelona número 14, el registrador suspende la inscripción solicitada al no resultar acreditada la correspondiente autorización administrativa para el cambio de uso, considerando que la legislación catalana no admite la prescripción de la alteración del uso.

3. La notaria 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, preceptos que también son aplicables a los cambios de uso, sin perjuicio de que 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.

4. 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. Conforme 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». El artículo 15.1 de la citada ley dispone 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 ello resulta 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. Por tanto, la alteración del uso permitido implica una alteración del contenido del derecho de propiedad. 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.

5. Desde el punto de vista registral, 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 1.093/1.997, 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 inciso inicial del citado artículo 45 aclara que el requisito se aplica tanto a los edificios como a las mejoras sobre los mismos, debiendo acreditarse antes de la inscripción la concurrencia de los requisitos establecidos por la normativa urbanística, o 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 conforme al artículo 28, apartado 4, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2.015, 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), pues 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.

6. 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), 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 atribuya a la edificación.

7. 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, fijados por la legislación autonómica competente, en concordancia con 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. Como declararon 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, el cambio de local a vivienda puede practicarse por la vía prevista en el artículo 28.4 citado.

8. 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 compete al registrador 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 esta Dirección General son recurribles ante los órganos del orden jurisdiccional civil –cfr. artículo 328 de la Ley Hipotecaria–.

9. Es, por tanto, 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–.

10. 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. Así, la Resolución de esta Dirección General de 12 de septiembre de 2016 admitió 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, interpretando 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 1.093/1.997, de 4 de julio» (fundamento de Derecho cuarto). Y ello porque no compete al 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.

11. No obstante, en la Resolución 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. Esta doctrina ha sido reiterada por las Resoluciones de 25 de junio y 10 de julio de 2025.

Igualmente 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».

12. En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el artículo 187.1.k) del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, exige licencia previa para la modificación de un régimen de la propiedad horizontal. Dicha exigencia se hace extensiva al cambio de uso de un elemento privativo de la propiedad horizontal de la interpretación conjunta del citado artículo en relación con los artículos 187 bis que exige comunicación previa a la Administración para el acto que implique cambio de uso de las edificios e instalaciones, salvo que se destinen a un uso residencial, que requieren autorización administrativa, por aplicación del artículo 187.2 en relación con el artículo 187 bis. Dicha exigencia se ratifica por el artículo 30 del Decreto 64/2024, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la legalidad urbanística de Cataluña, que dispone: «Están sujetas a licencia urbanística previa la constitución o modificación de un régimen de propiedad horizontal, simple o compleja, sobre un edificio o un conjunto inmobiliario y cualquier otra operación o negocio jurídico que, directamente o indirectamente, conlleve un incremento del número de viviendas, establecimientos u otros elementos susceptibles de aprovechamiento privativo independiente respecto de los autorizados en una licencia urbanística anterior. A estos efectos, las plazas de aparcamiento y los trasteros solo se deben tener en cuenta si el planeamiento urbanístico o las ordenanzas municipales de edificación regulan su número o dimensión».

Por tanto, no es admisible la afirmación de la recurrente cuando declara que las Resoluciones de 9 de abril y 25 de noviembre de 2024 no son aplicables al presente supuesto por referirse a un Derecho autonómico distinto del catalán, pues en ambas Comunidades Autónomas (Madrid y Valencia) tienen normas que guardan analogía con la catalana, que es incluso más expresa, como se desprende del citado artículo 30. En consecuencia, debe concluirse que la única vía admisible para la inscripción de la modificación de la descripción registral en cuanto a su destino o uso es la licencia o certificado municipal que acredite la situación consolidada, sin que sea posible su inscripción sin acreditar título administrativo alguno habilitante.

13. En cuanto a la jurisprudencia, atendiendo en primer lugar doctrina del Tribunal Supremo, conviene recordar las Sentencias de 22 de enero de 1992 y de 21 de febrero de 2023, en el sentido de entender que el plazo de prescripción para la restauración de la legalidad urbanística infringida se refiere a actividades que se llevan a cabo en un momento determinado, pero no a actividades continuadas, como el uso de los edificios, que puede ser prohibido, si es ilegal, en tanto en cuanto se esté realizando. Es decir, que el plazo de prescripción de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida comienza desde que cesa la actividad que la infringe, pero no comienza mientras se está desarrollando, lo cual ocurre en el presente caso.

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 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. Criterio seguido por este Centro Directivo en las Resoluciones de 11 de junio y 9 de julio de 2024 y 25 de junio de 2025, que declararon que para que opere la prescripción no sólo se necesita acreditar desde cuándo está destinada a vivienda, y cuándo fueron las últimas reformas 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.

En la misma línea, en la Sentencia de 3 de diciembre de 2021 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.

14. De igual modo, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 3394/2022, de 4 de octubre ha declarado que «el recurrente alega que el plazo de prescripción de seis años debe computarse a partir de la finalización de las obras y que esto se desprende claramente del tenor del artículo 207, que se refiere al "fin de los actos ilícitos". De este modo, el recurrente pretende que el plazo de prescripción comience a partir de la finalización de las obras, independientemente de que dichas obras tengan un uso o una finalidad ilícitos y de que las obras en sí mismas no sean contrarias a la ley. Por lo tanto, la infracción urbanística cometida no son las obras realizadas, sino el uso al que se destinan, ya que el plan prevé su uso como almacenes o similares, pero no como viviendas. Este uso comenzó en la década de 1970 y continúa hasta la actualidad, por lo que el plazo de prescripción ni siquiera ha comenzado a correr, ya que la actividad ilegal no ha cesado». Esta doctrina se ratifica en sentencias posteriores, como la 2864/2023, de 24 de julio, y 1020/2023, de 21 de marzo.

15. Este criterio del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es también el seguido por la Audiencia Provincial de Barcelona, que en la sentencia 616/2021, de 22 de junio declara: «A este respecto, sin perjuicio de reiterar que, por supuesto, el uso continuado de una vivienda no puede prescribir mientras se mantenga, y que en este caso está intrínsecamente y de manera inseparable ligado a las obras realizadas para ello, la prescripción de las obras de construcción y ocupación de terrenos realizadas sin licencia o orden de ejecución se produce al transcurrir el plazo de seis años establecido en los artículos 199 y 219.4 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto».

16. Debe, por tanto, concluirse que tanto la normativa como la jurisprudencia son muy claras al considerar que el ejercicio efectivo de la actividad o el mantenimiento del uso que contraviene la normativa o la planificación impide el inicio del plazo de prescripción de la acción de restitución contemplada en la legislación urbanística catalana. En el presente expediente, el cambio de local comercial a vivienda exige licencia municipal toda vez que no ha prescrito el plazo para el ejercicio de la acción, al



continuar desarrollándose la actividad modificada, aunque las obras hayan concluido antes del plazo de prescripción de la acción.

17. Este planteamiento, de no permitir el cambio e uso de la construcción mientras no lo autorice la Administración, resulta plenamente compatible con el régimen del artículo 28, apartado 4, de la Ley de Suelo, aplicable a la obra nueva por antigüedad, una vez 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 realizadas, cuando sea posible su prescripción o caducidad, que el registrador comunicará al Ayuntamiento competente para que pueda tramitar el correspondiente expediente, con medios probatorios y audiencia al interesado, dictando la resolución que proceda con la publicidad registral ordenada por la Ley. Por tanto, ello no supone un cambio de criterio respecto de la doctrina tradicional de este Centro Directivo sino simplemente su adaptación a la doctrina jurisprudencial que interpreta las distintas leyes autonómicas, siendo objeto de inscripción la modificación de la descripción, pero no el uso en su sentido urbanístico, que deberá ser acreditado por el órgano competente en materia de disciplina urbanística como único medio de prueba del carácter consolidado del cambio de uso o destino de fincas integradas en edificios ya declarados, sin que sea admisible una artificial diferenciación entre las obras, sin referencia a su destino, y el uso sujeto a control urbanístico, como afirma expresamente la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 8 de febrero de 2023; planteamiento que ha encontrado un refrendo legal en el artículo 361.6 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, de uso del suelo y protección de espacios naturales en Canarias, 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 (artículo 362).

18. En conclusión, 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 es necesario acreditar el oportuno certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística, sin que esta circunstancia pueda acreditarse por el técnico certificante de la obra porque la atribución de esa potestad certificante, por aplicación del principio de legalidad, debe estar prevista en la norma jurídica, de modo expreso y específico, por incidir en un ámbito en el que es necesaria una licencia para realizar determinados actos. En el presente caso no resulta norma con rango legal que atribuya una facultad certificante a los técnicos que, junto otros requisitos, permitan prescindir del título administrativo de la licencia para hacer constar en el Registro de la Propiedad un cambio de uso, a diferencia de la regulación expresa y determinada de esta misma potestad certificante en las obras nuevas.

Por lo expuesto, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación, en el sentido de que debe aportarse la autorización de la Administración competente en materia de disciplina urbanística relativa a que el uso de vivienda es compatible con el planeamiento vigente, para poder determinar si ha transcurrido el plazo necesario para la prescripción de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida y así poder inscribir el cambio de uso titulado.

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