

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

5803 *Resolución de 1 de diciembre 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 de Madrid n.º 4, por la que se suspende la inscripción de una declaración de obra nueva y división horizontal.*

En el recurso interpuesto por Francisco Calderón Álvarez, notario de Madrid, contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Madrid número 4, Francisco José Gómez Jené, por la que se suspende la inscripción de una declaración de obra nueva y división horizontal.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada el día 6 de noviembre de 2024 por el notario de Torrelodones, don Benito Martín Ortega, con el número 5.269 de protocolo, se adicionó la herencia de doña I. M. B. y, entre los bienes inventariados, previa modificación de su descripción, se procedió a constituir en régimen de propiedad horizontal un inmueble situado en Madrid, finca registral número 1.653 del Registro de la Propiedad de Madrid número 4. Presentada dicha escritura a su inscripción en el Registro de la Propiedad de Madrid número 4, fue objeto de una primera calificación el día 2 de diciembre de 2024, quien suspendió la inscripción por falta de autorización administrativa de la división horizontal conforme al artículo 159 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid y la Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid, pues la división horizontal de las edificaciones se configura como un acto equiparado a una parcelación, división o «cualesquiera otros actos de división» de parcelas o terrenos a que se refiere la legislación anterior y, por tanto, sería necesario presentación de declaración responsable junto con acta de conformidad del Ayuntamiento de Madrid, autorizando la división horizontal de los diferentes elementos independientes que constan en la citada escritura.

Posteriormente, para subsanar el referido defecto, se otorgaba escritura de aclaración y complemento autorizada el día 26 de febrero de 2025 por el notario de Madrid, don Francisco Calderón Álvarez, con el número 899 de protocolo, por la que se subsanaban determinados errores de la escritura mencionada anteriormente y se daba nueva descripción al edificio dividido horizontalmente, solicitándose la inscripción de la obra nueva por el régimen de antigüedad con base en el artículo 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, de Suelo y Rehabilitación Urbana, y el 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, y de la división horizontal que se otorgó en la escritura complementada, sin más modificaciones que las que resultaban del error material contenido en el artículo 8 de las normas de comunidad en relación a la cuota de participación atribuida a una vivienda con base en la doctrina de la prescripción que para dicho negocio jurídico reconoce la doctrina de la de la Dirección General de los Registros y del Notariado/Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública en sus Resoluciones de 3 de junio de 2019 y 4 de junio de 2024.

II

Presentadas dichas escrituras en el Registro de la Propiedad de Madrid número 4, fueron objeto de la siguiente nota de calificación:

«Notario Autorizante: Benito Martín Ortega.
Población: Torrelodones.
N.º de Protocolo: 5269/2024.
Número de entrada: 2605/2025.
Número de asiento: 1234 Número de diario: 2025.

Hechos

Primero: Con fecha 6 de marzo se presenta nuevamente escritura de “Adición de herencia, previa declaración de obra nueva y constitución en Régimen de Propiedad Horizontal” respecto de la finca 1.653 de la sección 3.ª de este Registro, en unión de las cartas de pago de la liquidación de los impuestos correspondientes.

Segundo: Anteriormente dicho documento fue objeto de calificación negativa de fecha 2 de diciembre de 2.024, bajo el asiento 3.589 del diario 2024, ya caducado.

Tercero: Con la nueva presentación se presenta “Escritura de aclaración y complemento de otra de adición de herencia, previa declaración de obra nueva y constitución en régimen de propiedad horizontal” otorgada el día 26 de febrero de 2025, ante el notario de Madrid don Francisco Calderón Álvarez, número 899 de protocolo. En esta segundo [sic] escritura se subsanan determinados errores relativos a la descripción de la parcela, así como la cuota atribuida a un elemento independiente de la propiedad horizontal.

Cuarto: En la reseñada escritura de subsanación se dice, en relación con el defecto puesto de manifiesto en el Fundamento de Derecho Primero de la nota de calificación de 2 de diciembre de 2024, que se solicita la inscripción de la propiedad horizontal “en base a la doctrina de la prescripción que también para dicho negocio jurídico reconoce la doctrina de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública en sus resoluciones de 3 de junio de 2.019 y 4 de junio de 2.024”.

Fundamentos de Derecho

Primero: Dice la Resolución de 3 de junio de 2.019: “En definitiva:... b) tampoco se precisa la aportación de licencia de la propiedad horizontal cuando la misma no provoque un incremento de elementos privativos respecto de los que consten en la previa declaración de la obra nueva;...”.

Y la resolución de 4 de junio de 2.024: “debe considerarse debidamente acreditada la antigüedad de la división horizontal mediante la aportación del referido certificado técnico en los términos que ha sido redactado y en tanto se acredite su visado, dado que, además, la configuración del edificio en planta baja y tres viviendas con su respectiva descripción resulta del mismo Registro.”

Segundo: La doctrina de la DGSJFP exige, para poder aplicar la prescripción, o para eludir la exigencia de licencia municipal, que el número de elementos independientes que consten inscritos coincida con los resultantes al dividir horizontalmente el inmueble. En el presente caso consta: “Sótanos, dos tiendas, dos patios... piso principal, segundo, tercero, cuarto y cuatro buhardillas vivideras y trasteras” Es decir, sótanos, dos tiendas, cuatro pisos y cuatro buhardillas, En total 12 elementos siendo cuatro en la última planta, uno por planta del principal al piso cuarto, dos tiendas en planta baja y dos sótanos. Y pretende dividirse horizontalmente en dos locales con sótano cada uno de ellos, dos patios, cuatro plantas cada una con dos viviendas y dos áticos de 104 y 74 metros cuadrados. También 12 elementos, pero duplicando los de los pisos principal a cuarto. Se pasa de cuatro viviendas y cuatro buhardillas a 10 viviendas.

Está claro que no hay coincidencia, una vez que los cuatro pisos se transforman en 8 viviendas, y las buhardillas vivideras en dos áticos de 104 y 74 metros cuadrados,

superficies estas últimas muy alejadas de lo que pueda corresponder a “buhardilla vividera y trastera”.

Como dijo la Resolución de 28 de julio de 2020 respecto al artículo 53 del Real Decreto 1093/1997, “el precepto es claro al exigir para inscribir los títulos de división horizontal que no pueden constituirse como elementos susceptibles de aprovechamiento independiente más de los que se hayan hecho constar en la declaración de obra nueva, a menos que se acredite mediante nueva licencia. Si la constitución de la propiedad horizontal es posterior a la declaración de obra nueva inscrita, el registrador habrá de tener en cuenta si en la inscripción de obra nueva aparecen un número determinado de viviendas, y en este caso existirá ese límite respecto a la propiedad horizontal”

Tercero: A mayor abundamiento, para que opere la prescripción debe quedar claro que no se infringe la legalidad urbanística, porque los actos contrarios al planeamiento urbanístico no prescriben, Doctrina mantenida por la DGSJFP en diversas resoluciones, por todas la de 11 de junio de 2.024 (relativa a un cambio de uso): “para que opere la prescripción, como se ha visto, no sólo se necesita acreditar desde cuándo está destinada a vivienda, sino cuándo fueron las últimas reformas llevadas a cabo que culminaron la obra, plazo a partir del cual se computa la prescripción; y además debe acreditarse, como también se ha dicho, que ese uso no es contrario al planeamiento urbanístico, pues en otro caso no operaría la prescripción”.

Por todo lo cual, y en base a los anteriores hechos y fundamentos de derecho,

He resuelto

Suspender la inscripción del título presentado

Las calificaciones negativas del Registrador podrán (...)

El Registrador. Francisco Javier Gómez Jené Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Francisco Javier Gómez Jené registrador/a titular de Registro de la Propiedad número cuatro de Madrid a día treinta y uno de marzo del dos mil veinticinco».

III

Solicitada calificación sustitutoria, correspondió la misma a la registradora de la Propiedad de Chinchón, doña Asia Aglae Gómez-Morán Esteban, quien confirmó, el día 13 de mayo del 2025, la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Madrid número 4 por los mismos defectos y razones apreciadas por el registrador sustituido.

IV

Vueltas a presentar el día 9 de julio de 2025 ambas escrituras en el Registro de la Propiedad de Madrid número 4, junto con una instancia suscrita por el presentante en la que se solicitaba al Registro de la Propiedad que para el supuesto de que el registrador no considerara inscribible los dos actos o negocios jurídicos, es decir, la modificación de la obra nueva y la constitución del régimen de propiedad horizontal, consentía expresamente el presentante, y así lo solicitaba, se inscribiera únicamente la nueva descripción que para dicha finca resulta de la escritura de aclaración y complemento autorizada por mí el día 26 de febrero de 2025, con el número 899 de protocolo, haciendo constar, en ese caso, las causas impeditivas de la inscripción de la división horizontal, fueron objeto de la siguiente nota de calificación:

«Notario: Benito Martín Ortega.

Población: Torrelodones.

N.º de Protocolo: 5269/2024.

Número de entrada: 9181/2025.

Número de asiento: 4838 Número de diario: 2025.

Hechos

Primero: Con fecha 9 de julio de 2025 se presenta nuevamente escritura de “Adición de herencia, previa declaración de obra nueva y constitución en Régimen de Propiedad Horizontal” respecto de la finca 1.653 de la sección 3.ª de este Registro, en unión de las cartas de pago de la liquidación de los impuestos correspondientes y junto con “Escritura de aclaración y complemento de otra de adición de herencia, previa declaración de obra nueva y constitución en régimen de propiedad horizontal” otorgada el día 26 de febrero de 2025, ante el notario de Madrid don Francisco Calderón Álvarez, número 899 de protocolo. En esta segunda escritura se subsanan determinados errores relativos a la descripción de la parcela, así como la cuota atribuida a un elemento independiente de la propiedad horizontal.

Junto a la documentación presentada consta solicitud suscrita por el presentante del documento en la que solicita en caso de “para el supuesto de que el Señor Registrador no considerara inscribible los dos actos o negocios jurídicos, es decir, la modificación de la obra nueva y la constitución del Régimen de Propiedad Horizontal, consiente expresamente el presentante y así lo solicita, se solicita para este solo caso, la nueva descripción que para dicha finca resulta de los títulos presentados (modificación de obra nueva), haciendo constar que en ese caso las causas impositivas que a juicio del Señor Registrador impidan su inscripción de la división horizontal”.

Segundo: La escritura de “Adición de herencia, previa declaración de obra nueva y constitución en Régimen de Propiedad Horizontal” fue objeto de calificación negativa de fecha 2 de diciembre de 2024, bajo el asiento 3.589 del diario 2024, ya caducado.

Tercero: La escritura de “Adición de herencia, previa declaración de obra nueva y constitución en Régimen de Propiedad Horizontal” junto con la “Escritura de aclaración y complemento de otra de adición de herencia, previa declaración de obra nueva y constitución en régimen de propiedad horizontal” otorgada el día 26 de febrero de 2025, ante el notario de Madrid don Francisco Calderón Álvarez, número 899 de protocolo, fue presentada nuevamente bajo el asiento 1.234 del diario 2025, hoy ya caducado, y fue objeto de calificación negativa de fecha 31 de marzo de 2025. Esta última calificación negativa fue objeto de calificación sustitutoria recayendo la misma al Registro de la Propiedad de Chinchón, cuya Registradora Titular, doña Asia Aglae Gómez-Morán Esteban, confirmó la nota de calificación.

Cuarto: Resulta relevante a estos efectos recordar los Fundamentos de Derecho, de la nota de 31 de marzo de 2.025, que se transcriben a continuación:

Dice la Resolución de 3 de junio de 2019: “En definitiva:...b) tampoco se precisa la aportación de licencia de la propiedad horizontal cuando la misma no provoque un incremento de elementos privativos respecto de los que consten en la previa declaración de la obra nueva;...”.

Y la resolución de 4 de junio de 2024: “debe considerarse debidamente acreditada la antigüedad de la división horizontal mediante la aportación del referido certificado técnico en los términos que ha sido redactado y en tanto se acredite su visado, dado que, además, la configuración del edificio en planta baja y tres viviendas con su respectiva descripción resulta del mismo Registro”.

Segundo: La doctrina de la DGSJFP exige, para poder aplicar la prescripción, o para eludir la exigencia de licencia municipal, que el número de elementos independientes que consten inscritos coincida con los resultantes al dividir horizontalmente el inmueble. En el presente caso consta: “Sótanos, dos tiendas, dos patios... piso principal, segundo, tercero, cuarto y cuatro buhardillas vidieras y trasteras” Es decir, sótanos, dos tiendas, cuatro pisos y cuatro buhardillas, En total 12 elementos siendo cuatro en la última planta, uno por planta del principal al piso cuarto, dos tiendas en planta baja y dos sótanos. Y pretende dividirse horizontalmente en dos locales con sótano cada uno de ellos, dos patios, cuatro plantas cada una con dos viviendas y dos áticos de 104 y 74 metros

cuadrados. También 12 elementos, pero duplicando los de los pisos principal a cuarto. Se pasa de cuatro viviendas y cuatro buhardillas a 10 viviendas.

Está claro que no hay coincidencia, una vez que los cuatro pisos se transforman en 8 viviendas, y las buhardillas vivideras en dos áticos de 104 y 74 metros cuadrados, superficies estas últimas muy alejadas de lo que pueda corresponder a “buhardilla vividera y trastera”.

Como dijo la Resolución de 28 de julio de 2.020 respecto al artículo 53 del Real Decreto 1093/1997, “el precepto es claro al exigir para inscribir los títulos de división horizontal que no pueden constituirse como elementos susceptibles de aprovechamiento independiente más de los que se hayan hecho constar en la declaración de obra nueva, a menos que se acredite mediante nueva licencia. Si la constitución de la propiedad horizontal es posterior a la declaración de obra nueva inscrita, el registrador habrá de tener en cuenta si en la inscripción de obra nueva aparecen un número determinado de viviendas, y en este caso existirá ese límite respecto a la propiedad horizontal”.

Fundamentos de Derecho

Primero: La última calificación del documento se emitió en cuanto a la integridad de la documentación presentada y para la pretensión del presentante de que accediesen al Registro todos los actos susceptibles de inscripción contenidos en la escritura, esto es, la modificación de la obra nueva de la finca y la consiguiente inscripción de la división horizontal de la finca por antigüedad de conformidad con los nuevos elementos descritos en la obra nueva.

Segundo: Lo que se pretende, al solicitar la inscripción solo en cuanto a la obra nueva, es que acceda al Registro la nueva descripción en la que ya se dice que hay 8 viviendas y no cuatro como consta en la actual descripción, o dos áticos y no buhardillas. Y a partir de ahí podría reclamarse la inscripción de la división horizontal aplicando la doctrina de la DGSJFP que sirvió, precisamente, para suspender la inscripción del entero negocio jurídico.

No puede, pues, prosperar la pretensión de inscripción parcial de la obra nueva una vez que estamos ante un negocio jurídico complejo cuya inscribibilidad depende de la constancia registral previa de los elementos independientes –que resulta de la nueva descripción de la obra nueva– a los efectos de poder dividir horizontalmente sin necesidad de licencia municipal.

Tercero: Dado que continúan sin subsanarse los defectos observados en la nota de calificación de 31 de marzo de 2.025, esta inscripción parcial de modificación de obra nueva por antigüedad tampoco procede al no acreditarse que no se infringe la legalidad urbanística, porque los actos contrarios al planeamiento urbanístico no prescriben. Doctrina mantenida por la DGSJFP en diversas Resoluciones, por todas la de 11 de junio de 2.024 (relativa a un cambio de uso): “para que opere la prescripción, como se ha visto, no sólo se necesita acreditar desde cuándo está destinada a vivienda, sino cuándo fueron las últimas reformas llevadas a cabo que culminaron la obra, plazo a partir del cual se computa la prescripción; y además debe acreditarse, como también se ha dicho, que ese uso no es contrario al planeamiento urbanístico, pues en otro caso no operaría la prescripción”.

Cuarto: Debido a lo dicho anteriormente, subsisten íntegros los defectos reseñados en la nota de calificación de 31 de marzo de 2.025, la cual se reitera íntegramente.

Por todo lo cual, y en base a los anteriores hechos y fundamentos de derecho,

He resuelto

Mantener la suspensión de la inscripción del título presentado y denegar la práctica de la inscripción parcial

Las calificaciones negativas del Registrador podrán (...)

El Registrador. Francisco Javier Gómez Jené Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Francisco Javier Gómez Jené registrador/a titular de

Registro de la Propiedad número cuatro de Madrid a día treinta y uno de julio del dos mil veinticinco».

V

Contra la anterior nota de calificación, don Francisco Calderón Álvarez, notario de Madrid, interpuso recurso el día 29 de agosto de 2025 mediante escrito con base a los siguientes fundamentos de Derecho:

«Primero. Sobre el primer defecto contenido en la nota de calificación.

1. En la descripción que del edificio figura inscrita en el Registro de la Propiedad, resulta reconocida la existencia de las [sic] siguientes elementos:

- Sótanos.
- Dos tiendas (planta baja).
- Piso principal (piso 1.º), piso segundo, piso tercero, piso cuatro, y cuadro buhardillas viviendas y trasteros.

2. En las escrituras cuya inscripción ahora se pretende, el edificio consta de las siguientes plantas y elementos privativos en cada una de ellas:

- Planta sótano (cuya superficie se distribuye en dos espacios, cada uno de los cuales, forma parte integrante de su correspondiente local de la planta baja).
- Planta baja (con dos locales comerciales- en la descripción primigenia del edificio se llamaban “tiendas”).
- Plantas primera, segunda, tercera y cuarta (con dos viviendas en cada una de ellas).
- Y Planta quinta o ático, con dos viviendas.

3. Si comparamos la descripción primigenia (inscrita) con la que resulta del título ahora presentado a inscripción, se observa claramente que no ha habido cambio alguno en cuanto al número de plantas edificadas en el edificio, es decir, sigue existiendo las mismas plantas que constan en la descripción inicial, con la única diferencia con relación a lo que consta en el Registro, que en las plantas primera, segunda, tercera y cuarta, se limitaba la descripción inscrita a hablar de la existencia de un piso, cuando ahora hay dos en cada una de esas plantas y en la última planta, quinta o de ático, se hablaba de cuatro buhardillas vivideras y trasteras, cuando ahora existen dos viviendas, vivienda derecha y vivienda izquierda.

Precisamente por esa falta de adecuación de la realidad física a la registral, es por lo que sus propietarios proceden a actualizar la descripción del edificio y de los elementos privativos que lo integran, para proceder simultáneamente a su constitución en régimen de propiedad horizontal, acogiéndose para ello a lo dispuesto en los artículos 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana y el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio

Estos preceptos, tratándose de edificaciones 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, permiten la inscripción en el Registro de la Propiedad de las escrituras de declaración de obra nueva (o las que documenten su ampliación o completen su descripción -en caso de descripción antigua o genérica-), siempre 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.

Dichos requisitos quedan cumplidos en las escrituras objeto de recurso, por cuanto la existencia de todos los departamentos que componen el edificio, con su descripción

actual, al menos desde el año 1990, constan en la certificación catastral y en el certificado expedido por el arquitecto Don A. A. M., con fecha 24 de febrero de 2025 (que obra unido a la escritura), cuya firma se encuentra legitimada y acreditada su habilitación profesional mediante el certificado correspondiente incorporado en la misma escritura.

Nada de esto se cuestiona en la nota de calificación, la cual únicamente se opone a la inscripción de la obra nueva, porque “a partir de ahí, podría reclamarse la inscripción de la división horizontal aplicando la doctrina de la DGSJFP que sirvió, precisamente, para suspender la inscripción del entero negocio jurídico”. Para continuar diciendo “No puede, pues, prosperar la pretensión de la inscripción parcial de la obra nueva una vez que estamos ante un negocio jurídico complejo cuya inscribibilidad depende de la constancia registral previa de los elementos independientes –que resulta de la nueva descripción de la obra nueva– a los efectos de dividir horizontalmente sin necesidad de licencia municipal”.

Dicho criterio, no puedo compartirlo, por cuanto del mismo parece inferirse, que es la formalización en la misma escritura de ambos negocios jurídicos, lo que impide su inscripción, por cuanto parece que no hay duda (al no cuestionarse que no se cumplan los requisitos de los artículos 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana y el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio) que la modificación de la obra nueva, de no haber ido seguida de la constitución de la propiedad horizontal, podría haberse inscrito.

En ese caso, nos encontraríamos con un edificio inscrito, compuesto de varios departamentos independientes (existen infinidad de edificios inscritos así, con licencia o por prescripción), el cual, aunque no está configurado formalmente en régimen de propiedad horizontal, se regiría por las normas que regulan esa propiedad especial (cfr. Artículo Segundo b) de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal).

Quizás por eso, la doctrina de la DGSJFP comenzó a admitir (cfr. resoluciones de 3 de junio de 2.019 y 4 de junio de 2024) la aplicación a la división horizontal del régimen del artículo 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2.015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, para no exigir la licencia prevista en el artículo 53.a) del Real Decreto 1093/1997 a propiedades horizontales, si se acredita su antigüedad, de modo que puedan computarse el transcurso de los plazos previstos en la legislación urbanística aplicable para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida.

Esa doctrina se ha visto consolidada en la resolución de fecha 15 de julio de 2.025 (BOE de 7 de agosto de 2.025), al decir:

“Desde el punto de vista de la legislación sustantiva aplicable, el artículo 137 de la Ley 7/2.021, establece que están sujetos a previa licencia urbanística municipal las «divisiones, segregaciones y parcelaciones urbanísticas, incluidas las distintas fórmulas de propiedad horizontal reguladas en la legislación en la materia». No obstante, no requieren previa licencia, entre otros:

- los actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa, según el artículo 138. Por ejemplo, es el caso de la segregación de local, sin perjuicio de la necesidad de conformidad administrativa para su inscripción en el Registro de la Propiedad –cfr. la Resolución de 15 de octubre de 2024–.
- las divisiones, segregaciones y parcelaciones urbanísticas, contenidas en proyectos de reparcelación, ya sujetos a aprobación administrativa.
- la constitución y modificación de complejos inmobiliarios en los supuestos exceptuados en la legislación estatal. Es decir, conforme al artículo 26.6 de la Ley de Suelo, no será necesaria dicha autorización en los supuestos siguientes:

“a) Cuando el número y características de los elementos privativos resultantes del complejo inmobiliario sean los que resulten de la licencia de obras que autorice la construcción de las edificaciones que integren aquel.

b) Cuando la modificación del complejo no provoque un incremento del número de sus elementos privativos”.

Este régimen normativo obliga a analizar su aplicación con el supuesto específico de los edificios respecto a los que, en principio, no procede adoptar acciones de restablecimiento de legalidad urbanística, es decir, el contemplado específicamente por el artículo 28.4 de la Ley de Suelo estatal.

Dicho precepto, que tiene como antecedente más remoto el artículo 25.2 y la disposición transitoria sexta de la Ley 8/1.990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo –cfr. las Resoluciones de 4 de febrero de 1992 y de 17 de junio de 1993– trata de permitir el acceso al Registro de la Propiedad de aquellas edificaciones existentes que, por no poder acreditar el correspondiente título administrativo habilitante se verían de otro modo excluidas de la protección registral en perjuicio de la seguridad del tráfico jurídico.

En este sentido, era clarificador el Preámbulo del Real Decreto Ley 8/2011 (que modificó los artículos 17 y 20 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), al señalar “se establece también una nueva autorización administrativa para inscribir el régimen propiedad horizontal de los complejos inmobiliarios para evitar la entrada en el Registro de la Propiedad de adquisiciones que no se corresponden con la normativa urbanística o con las licencias preceptivas y que podrían por tanto venderse a terceros sin adecuarse a la legislación urbanística” y “se permite igualmente el acceso al Registro de la Propiedad de los edificios fuera de ordenación, esto es, aquéllos 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. De esta manera, se consigue la protección de sus propietarios, en muchos casos, terceros adquirentes de buena fe, sin que ello signifique desconocer su carácter de fuera de ordenación y las limitaciones que ello implica”.

En el esquema del vigente artículo 28.4 de la Ley de Suelo, desde un punto de vista civil, se trata de edificaciones cuyo propietario adquiere por título de accesión –cfr. artículo 45 del Real Decreto 1093/1997– y desde un punto de vista urbanístico, la acreditación de la prescripción o caducidad por alguno de los medios previstos en el precepto permite considerar que la edificación goza, en principio, de una situación consolidada e inatacable por la Administración competente.

El precepto no contempla una legalización de la edificación irregular sino la descripción del objeto del derecho del propietario más acorde a la realidad extrarregistral.

Tampoco supone la negación de las eventuales acciones de disciplina de la Administración competente, por cuanto en el caso de no concurrir los presupuestos de la edificación en fuera de ordenación o asimilado, con diversas definiciones autonómicas, nada impide a aquélla iniciar el correspondiente de protección de la legalidad, actuación que se verá favorecida, precisamente, por la comunicación de la inscripción practicada que el registrador debe realizar conforme al artículo 28.4 de la Ley de Suelo.

Asimismo, este planteamiento permite al tercero conocer que la edificación fue inscrita sin acreditar la oportuna licencia pero que cuenta con una situación consolidada en la realidad, información que resultará de la propia publicidad registral.

Con este esquema normativo, que favorece el acceso registral de edificios que gozan de una situación consolidada en la realidad, puesto en realización con el contemplado en el artículo 26.6 de la Ley de Suelo, debe concluirse que únicamente será preceptivo acreditar el oportuno título habilitante urbanístico para actos de división o segregación de fincas, incluida la división horizontal, cuando exista un incremento de sus elementos susceptibles de aprovechamiento independiente respecto a los que, en su caso, consten declarados en la correspondiente inscripción de obra nueva, ya se haya practicado ésta con la oportuna licencia, ya se practique al amparo del artículo 28.4 antes citado.

De otro modo, de no permitir la división horizontal de los elementos integrados en el edificio declarado al amparo del citado artículo, el mismo quedaría vacío de contenido y utilidad,

Siempre y cuando, claro está, se cumplan las previsiones del precepto, en particular en cuanto a la acreditación de la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. incluidos el número de viviendas. apartamentos, estudios despachos, oficinas o cualquier otro elemento que sea susceptible de aprovechamiento independiente –cfr., artículos 28.4.a) y 45 del Real Decreto 1093/1997–.

En resumen, según el esquema expuesto sobre la aplicación del artículo 28.4 de la Ley de Suelo, en relación con el artículo 26:

- cabe aplicar el citado artículo (con prueba basada en certificado técnico, catastral, municipal o acta notarial) para inscribir la declaración de la existencia de un edificio, su ampliación o completar su descripción (en caso de descripción antigua o genérica), con las correspondientes viviendas o locales que lo integren debidamente descritos.

- cabe también la división horizontal por antigüedad, de las viviendas o locales descritos en el edificio declarado por la vía del citado artículo 28.4. El fundamento legal se encuentra en el propio artículo 26.6 de la Ley de Suelo, en la medida que el número y características de los elementos privativos resultantes resulten de la declaración de obra nueva inscrita al amparo del artículo 28.4...”

De la parte subrayada (...), se evidencia que la doctrina del Centro Directivo es plenamente aplicable a la cuestión que es objeto de este recurso y posibilita la inscripción de la modificación en la descripción de un edificio con las correspondientes viviendas o locales que lo integren debidamente descritos al amparo de lo dispuesto en el artículo 28.4 de la Ley del Suelo y la simultánea constitución del mismo edificio en régimen de propiedad horizontal por antigüedad, con fundamento en el propio artículo 26.6 de la Ley de Suelo, en la medida que el número y características de los elementos privativos resultantes no difieren de los que resultan de la declaración de obra nueva inscrita al amparo del artículo 28.4.

Segundo: Sobre el segundo defecto contenido en la nota de calificación,

Entiende el registrador en su nota de calificación, que al no acreditarse que no se infringe la legalidad urbanística, no puede inscribirse, porque las infracciones al planeamiento no prescriben, amparándose, según su criterio, en la doctrina que emana de diversas resoluciones de la DGSJFP, citando por todas la de 11 de junio de 2024 Ese criterio no puedo compartirlo, por cuanto la doctrina que emana de la resolución citada y otras muchas, tiene que ver con el concreto negocio jurídico del cambio de uso de un determinado departamento privativo de una división horizontal y tiene su fundamento en el hecho de que varias legislaciones autonómicas, entre ellas la de Madrid (cfr. Art. 237.1 de la Ley 9/2001 de 17 de julio de Suelo de la Comunidad de Madrid), determinan la imprescriptibilidad de los cambios de uso, doctrina que en modo alguno se puede extender a la inscripción de una modificación de obra nueva (para adaptarla a la realidad) y su simultánea constitución en régimen de propiedad horizontal, que son los negocios que se contienen en los títulos presentados a inscripción. De ser así, el artículo 28.4 de la Ley del Suelo –y toda la doctrina del Centro Directivo en torno a él (por todas la RDGSJFP de fecha 15 de julio de 2.025)–, quedaría vacío de contenido y utilidad.

No contradice esas argumentación, el hecho de que en la antigua descripción del edificio se contemplara la existencia de buhardillas y en la nueva de viviendas, por cuanto eso no supondría encubrir un cambio de uso, ya que las buhardillas se definen en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua en una de sus acepciones como parte de un edificio situada inmediatamente debajo del tejado, con techo en pendiente y destinada a vivienda” (...), además de estar ya contemplado en la inscripción de aquellas buhardillas, entre otro, su destino “vividero”.

Por lo expuesto,
Solicito:

Que, se admita el presente escrito con su copia, teniendo por interpuesto este recurso frente a la calificación negativa del registrador de la Propiedad número 4 de Madrid, Don Francisco Javier Gómez Jené de fecha 31 de julio de 2025, sobre la escritura autorizada por el notario de Torreldones Don Benito Martín Ortega, con fecha seis de noviembre de dos mil veinticuatro, número 5.269 de protocolo y sobre la escritura de aclaración y complemento de la anterior autorizada por el Notario de Madrid, Don Francisco Calderón Álvarez, con fecha veintiséis de febrero del dos mil veinticinco, con el número 899 de su protocolo, procediendo, previo los trámites legalmente previstos a dictar resolución por la que se revoque la nota de calificación ordenando su inscripción».

VI

Dado traslado del recurso interpuesto al notario de Torreldones, don Benito Martín Ortega, presentó el siguiente escrito de alegaciones:

«Primero.—Las calificaciones mencionadas se efectúan sobre dos posibles defectos que impiden la inscripción de las dos escrituras recogidas en los expositivos del presente, pero el recurso solo se presenta por la denegación de la inscripción de la obra nueva que se recoge en la escritura otorgada ante el suscrito notario y completada en la posterior autorizada por el notario Don Francisco Calderón Álvarez.

El Sr. Registrador alega, para rechazar la inscripción parcial de la obra nueva, que, al hacerse recogiendo la verdadera configuración del edificio con su actual configuración de viviendas daría pie a que pudiera reclamarse posteriormente, la inscripción del propiedad horizontal, que consta también en mi escritura aplicando la doctrina de la Dirección General.

La opinión del notario informante es que en las escrituras antes citadas en los expositivos del presente recursos hay dos negocios jurídicos claramente diferentes. Una es una declaración de obra nueva que solo intenta adecuar la descripción registral de un edificio a la realidad física y catastral del mismo, y un segundo negocio jurídico que constituye el mismo en régimen de propiedad horizontal.

La calificación del Sr. Registrador implica que está calificando el primero de los negocios jurídicos con base, discutible, en su calificación sobre el segundo, en lo que es, a todas luces una calificación prospectiva que se basa en una posible solicitud de la inscripción de la propiedad horizontal, cuando se le ha solicitado solo la inscripción de la obra nueva. Esta extensión prospectiva sobre un negocio jurídico distinto, al que es objeto del recurso y de este informe, es a mi juicio, contraria a derecho.

Entrando ya en la conformidad a derecho de la declaración de obra nueva recogida en mi escritura de fecha 6 de noviembre de 2.024, se trata de una declaración de obra nueva en la que los propietarios proceden a actualizar la descripción del edificio y de los elementos privativos que lo integran, sin alterar el volumen de construcción ni el número de plantas del edificio, sino que solo se hace constar el número de viviendas [sic] por plantas que existen, desde hace años, en el edificio. Incluyendo las que existen en la última planta del, mismo que, dada la antigüedad de cuando se redactó la descripción registral, se denominaba como planta buhardillas pero que se denomina planta ático, sin que, dicho cambio de denominación haya supuesto cambio de uso modificación de metros o volúmenes de dicha planta y, en todo caso, dicho cambio estaría prescrito, a efecto de legalidad urbanística, dada la antigüedad que consta en el catastro.

Esta declaración de obra nueva se hace con base en lo dispuesto en los artículos 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana y el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio, reforma promovida, curiosamente, por un gobierno presidido por un Registrador en excedencia, hoy en activo y que se aprobó para solucionar la inscripción de situaciones como las que nos ocupa, de la forma más eficaz

posible y así se viene haciendo, desde entonces, en miles de documentos notariales, con absoluto éxito en cuanto a la inscripción de los mismos.

La calificación del Sr. Registrador, no recoge error u obstáculo alguno en la redacción de mi escritura, en la que figuran protocolizados los certificados catastrales que acreditan la configuración del edificio que en ella se hace desde, al menos 1.990 complementada además, por el certificado expedido por el arquitecto Don A. A. M., con fecha 24 de febrero de 2025 que figura unido a la escritura otorgada ante el Sr. Calderón Álvarez antes citadas.

El único argumento es esa calificación, que yo defino como prospectiva sobre la posibilidad de la solicitud mediante recurso, de la inscripción de ese otro negocio jurídico que recoge la escritura, con base en doctrina de la propia Dirección General que, clara y brillantemente recusa mi compañero Don Francisco Calderón y que yo, por entender que no se puede aplicar a la declaración de obra nueva y por qué me adhiero formalmente a todo lo recogido en el recurso que estoy informando, no repito para evitar alargar, innecesariamente, el presente informe.

Por todo lo expuesto,
Solicito:

Que, se tenga por presentado el presente informe que se me ha solicitado y se adhiera al recurso presentado al recurso interpuesto frente a la calificación negativa del Registrador de la Propiedad número 4 de Madrid, por el notario Don Francisco Javier Gómez Jené de fecha 31 de julio de 2025, sobre la escritura autorizada por el suscrito notario con fecha seis de noviembre de dos mil veinticuatro, número 5.269 de protocolo y sobre la escritura de aclaración y complemento de la anterior autorizada por el Notario de Madrid, Don Francisco Calderón Álvarez, con fecha veintiséis de febrero del dos mil veinticinco, con el número 899 de su protocolo, procediendo, previo los trámites legalmente previstos a dictar resolución por la que se revoque la nota de calificación ordenando su inscripción».

VII

El registrador de la propiedad de Madrid número 4 emitió informe ratificando su nota de calificación el día 15 de septiembre de 2025 y elevó el expediente a esta Dirección General el mismo día.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9.3, 33 y 47 de la Constitución Española; 5 y 10 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal; 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 de Enjuiciamiento Civil; la disposición final primera de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; los artículos 155, 157, 159 y 237 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid; los artículos 45 y 53 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística; las 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; la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 8 de febrero de 2023; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 2 de julio de 1999, 8 de marzo de 2012, 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, 31 de agosto de 2017, 27 de junio de 2018 y 27 de marzo y 3 de junio de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 28 de julio de 2020, 21 de julio de 2021, 7 de julio de 2022, 6 de febrero de 2023, 24 y 25 de marzo, 9 de abril, 4, 11

y 28 de junio, 9 de julio, 1 de octubre y 25 de noviembre de 2024 y 25 de junio y 15 de julio de 2025.

1. En el presente tiene por objeto la inscripción de una adición de herencia con declaración de obra nueva por el régimen de antigüedad del artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo la constitución del edificio en régimen de propiedad horizontal. En primer lugar, y antes de resolver el fondo del recurso, procede realizar un somero relato de los procedimientos registrales desarrollados.

2. Se dicta una primera calificación negativa en la que se suspende la inscripción, entre otros defectos, alegando la falta de presentación de la preceptiva declaración responsable respecto de la constitución del edificio en régimen de propiedad horizontal junto con el acto administrativo de conformidad del Ayuntamiento, calificación que deviene firme al no ser objeto de recurso. Para subsanar los defectos alegados se otorga una segunda escritura de complemento, relacionada en el anterior fáctico, en la que se pretende de subsanar los defectos alegados en la primera.

3. Ambas escrituras vuelven a presentarse en el Registro de la Propiedad de Madrid número 4 solicitando la inscripción en el Registro de la Propiedad de la declaración de obra nueva y de la constitución del edificio en propiedad horizontal por el régimen del artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo en cuando a la obra nueva y en cuanto a la propiedad horizontal, conforme a la doctrina de las Resoluciones de esta Dirección General de 3 de junio de 2019 y 4 de junio de 2024, de las que se desprende que el régimen del citado artículo también puede aplicarse a la constitución de una propiedad horizontal, por lo que no resulta preceptiva la señalada licencia.

4. El registrador competente vuelve a suspender la inscripción al entender que la doctrina de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública sobre esta materia exige, para poder aplicar la prescripción o eludir la exigencia de licencia municipal, que el número de elementos independientes que constan inscritos coincida con los resultantes al dividir horizontalmente el inmueble y quede acreditado que no se infrinja la legalidad urbanística, consecuencia del carácter imprescriptible los actos contrarios al planeamiento urbanístico, citando al respecto la Resolución 11 de junio de 2024.

5. Frente a dicha calificación se solicita la aplicación del cuadro de sustituciones, resolviendo el registrador sustituto la confirmación de la nota de calificación.

6. Frente a esa segunda calificación tampoco se interpone recurso, deviniendo firme, habiendo caducado el asiento de presentación. Se insta una tercera presentación de los títulos, acompañados de una instancia del presentante solicitando la inscripción parcial en el sentido de que, si el registrador no considera inscribible la constitución del edificio en régimen de propiedad horizontal, se proceda a inscribir la declaración de obra nueva.

7. El registrador vuelve a emitir nueva nota de calificación negativa. Respecto a la inscripción de la declaración de obra nueva entiende que no se ha subsanado el defecto alegado, que vuelve a reiterar, puesto que no se acredita que no se infringen las normas de planeamiento urbanístico puesto que, aunque no se modifica el número de elementos privativos, que siguen siendo 12, sí se modifica el uso o calificación de los mismos puesto que en el Registro esos 12 elementos se sitúan 4 en la última planta, uno por planta del principal al piso cuarto, dos tiendas en la planta baja y dos sótanos. Sin embargo, pretende dividirse horizontalmente en dos locales con sótano cada uno de ellos, dos patios, cuatro plantas, cada una con dos viviendas, frente a la única vivienda de la descripción anterior, y dos áticos, pasando de cuatro viviendas y cuatro buhardillas a 10 viviendas. Concluye el registrador que «está claro que no hay coincidencia, una vez que los cuatro pisos se transforman en 8 viviendas, y las buhardillas vivideras en dos áticos de 104 y 74 metros cuadrados, superficies estas últimas muy alejadas de lo que pueda corresponder a buhardilla vividera y trastera». Respecto a la solicitud de inscripción parcial alega que no puede prosperar porque estamos ante un negocio jurídico complejo cuya inscribibilidad depende de la constancia registral previa de los elementos independientes –que resulta de la nueva descripción de la obra nueva– a los efectos de poder dividir horizontalmente sin necesidad de licencia municipal.

8. El recurrente alega que solo es posible exigir la licencia cuando exista incremento de elementos privativos respecto de los que, en su caso, consten declarados en la correspondiente inscripción de obra nueva ya se practicada con la oportuna licencia o por antigüedad. Y, en el presente caso, se mantiene el número de elementos privativos con sus cuotas, que es de 12, pero se altera el uso de los mismos lo que pudiera implicar una modificación de la obra que se declaró en la escritura inicial.

9. Antes de entrar en el fondo del asunto procede determinar, como cuestión formal previa, cuál es el ámbito sobre el cual debe versar la solución al presente recurso. Defiende el registrador en el informe en defensa de la nota que éste debe limitarse a la denegación de la inscripción parcial, puesto que los defectos señalados respecto a la inscripción de la declaración de obra nueva han devenido firmes, al no haber sido recurridos y haber sido confirmados por la registradora sustituta. Alega el registrador, en tal sentido, la doctrina de la Resolución de 24 de marzo de 2024 para mantener la calificación respecto de los defectos no subsanados y emitir calificación denegatoria respecto de la solicitud de inscripción parcial. Luego entiende solo recurrible la denegación de la inscripción parcial, puesto que la Resolución citada declara: «si el defecto señalado en la nota sigue inalterado, el Registrador debe notificar al presentante la insuficiencia del documento aportado, manteniendo la nota de calificación con su misma fecha y efectos, pero sin pie de recursos ni nueva prórroga». Ciertamente, la afirmación del registrador es correcta, pero con un matiz, el asiento de presentación inicial del título ha de estar vivo para resultar aplicable. En el presente caso, dicho asiento de presentación ha decaído al haber transcurrido, el 9 de julio de 2025, 60 días hábiles desde la notificación de la calificación no recurrida, por lo que estamos ante un nuevo procedimiento registral que requiere calificación unitaria de los títulos, sin perjuicio de que el registrador pueda remitirse a los defectos alegados en la nota de calificación de 31 de marzo de 2025. Por tanto, el objeto del presente recurso ha de extenderse al fondo de la nota de calificación, tanto respecto a la suspensión de la inscripción de la declaración de obra nueva, como de la denegación de la inscripción parcial. En este sentido, declaró la Resolución de 2 de julio de 1999 que el registrador debe calificar un documento tantas cuantas veces se presente el mismo, aunque previamente ya se hubiese presentado y hubiera sido objeto de denegación, sin haber interpuesto recurso en plazo. La nueva presentación motivará, a solicitud del presentante, una nota de calificación, contra la cual, y aun cuando sea idéntica a la anterior no recurrida en plazo, podrá interponerse recurso gubernativo en el plazo reglamentariamente fijado.

Por su parte, la Resolución de 8 de marzo de 2012 dispone que, aun habiendo transcurrido el plazo para recurrir la calificación negativa, tiene el interesado la posibilidad de presentar nuevamente el título y, obtenida nueva calificación, recurrir contra ella. Por ello, rechazada su primera pretensión de inscripción, puede el interesado plantear una nueva pretensión, aunque haya caducado el plazo para impugnar la resolución negativa. Y todo ello, incluso en el caso de que siendo la pretensión la misma y planteada por el mismo interesado, éste esgrima nuevos argumentos o aporte nuevos documentos no presentados al tiempo de plantear la pretensión inicial; pues lo importante, a estos efectos, es que subsista el derecho material cuya inscripción se pide, sean cuales sean los documentos en que se trate de fundar.

10. Para ello, vamos a partir de las circunstancias particulares del caso. El protocolo 5.269 del notario de Torrelodones, don Benito Martín Ortega, otorgado 6 día de noviembre de 2024, titula la adjudicación de herencia derivada del fallecimiento de doña I. M. B., quien ordena en su testamento que la casa se adjudique por iguales partes indivisas entre sus 7 hijos herederos, estableciendo una prohibición de división por un plazo de 10 años permitiendo su división horizontal. Uno de los hijos fallece, por lo que sobreviven 6 herederos. Sobre dicha finca existía construida una casa de 1.859 metros cuadrados que constaba de sótanos, dos tiendas, dos patios, pozo con brocal de hierro, piso principal, segundo tercero y cuarto u cuatro buhardillas vivideras y trasteras. En la escritura se declara que en dicha casa desde los años 30 se realizaron obras de ampliación, pues en cada una de sus plantas existen dos viviendas, así como dos áticos

en la planta de buhardillas, existiendo dos tiendas con sótano, dos patios, cuatro plantas con dos viviendas por planta y dos áticos en zona abuhardillada, que son objeto de división horizontal y adjudicación entre los herederos. Los elementos 1 y 2 son los locales comerciales. Los elementos 3 a 10 son los pisos (dos por planta, de la primera a la cuarta) y los elementos 11 y 12 son los áticos en planta quinta. La registrador accidental suspende la inscripción porque, no constando en la inscripción 8.ª del folio registral el número de apartamentos en que se divide la casa, sería aplicable el artículo 159 de la Ley del Suelo de la citada Comunidad, y la Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid, por ser la división horizontal un acto equiparado a una parcelación, siendo necesaria la correspondiente declaración responsable junto con el acta de conformidad del Ayuntamiento de Madrid, autorizando la división horizontal de los diferentes elementos independientes que constan en la escritura presentada, a menos que mediante certificado de técnico competente se acredite que el número y características de los elementos resultantes sean los que resulten de la licencia de obras que autorizó la construcción de la edificación, por tratarse de un supuesto legal de excepción, por aplicación de la doctrina de la Resolución de 28 de junio de 2024.

La registradora interina, además, alude en su nota de calificación no recurrida a la doctrina de la Resolución de 25 de marzo de 2024, cuando declara 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 al que se ha cambiado el uso a 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. Todo ello nos conduce necesariamente a la exigencia, de cara a la inscripción en el Registro de la propiedad (donde sólo cabe que accedan actos y derechos plenamente válidos), de las obras nuevas y cambios de uso por antigüedad ex artículo 28.4 de la Ley del Suelo, de un acto de aprobación de la Administración sea expreso o mediante la conformidad de la Administración con la declaración responsable presentada al efecto».

11. En la escritura de aclaración o complemento de la anterior, otorgada por el notario de Madrid, don Francisco Calderón Álvarez, el día 26 de febrero de 2025, con el número 899 de su protocolo. se procede a aclarar la descripción de la obra nueva, declarando que la edificación consta de seis plantas, al incluir el sótano como planta, pero manteniendo las cinco alturas que tenía en la descripción anterior, permaneciendo inalterada la constitución del edificio en régimen de propiedad horizontal, cuya inscripción se solicita por el régimen de antigüedad, al no haberse solicitado licencia en su día y haber transcurrido más de 4 años, pues se finalizó en el año 1990 con la actual estructura, según certificado técnico; y sin que desde la finalización se haya incoado expediente de disciplina urbanística alguno, al amparo de la doctrina de las Resoluciones de 3 de junio de 2019 y 4 de junio de 2024. La primera entiende que no «se precisa la aportación de licencia de la propiedad horizontal cuando la misma no provoque un incremento de elementos privativos respecto de los que consten en la previa declaración de la obra nueva;». En la segunda se declaró que «debe considerarse debidamente acreditada la antigüedad de la división horizontal mediante la aportación del referido certificado técnico en los términos que ha sido redactado y en tanto se acredite su visado, dado que, además, la configuración del edificio en planta baja y tres viviendas con su respectiva descripción resulta del mismo Registro».

Sin embargo, el registrador sostiene que la doctrina de esta Dirección General exige, para poder aplicar la figura de la prescripción, eludiendo la exigencia de licencia municipal, que el número de elementos independientes que consten inscritos coincida con los resultantes al dividir horizontalmente el inmueble. Ello no ocurre en el presente caso pues se pasa de cuatro viviendas y cuatro buhardillas a 10 viviendas con dos locales comerciales en planta baja, por lo que no hay coincidencia al transformarse los cuatro pisos en 8 viviendas, y las buhardillas vivideras en dos áticos de 104 y 74 metros cuadrados, superficies alejadas de lo que pueda corresponder a «buhardilla vividera y trastera». El registrador apoya su calificación en la doctrina de la Resolución de 28 de julio de 2020, que interpreta el artículo 53 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, en el sentido de entender que «si la constitución de la propiedad horizontal es posterior a la declaración de obra nueva inscrita, el registrador habrá de tener en cuenta si en la inscripción de obra nueva aparecen un número determinado de viviendas, y en este caso existirá ese límite respecto a la propiedad horizontal». El registrador concluye su razonamiento confirmando que para aplicar el régimen de la prescripción debe quedar claro que no se infringe la legalidad urbanística, conforme a la doctrina de la Resolución de 11 de junio de 2.024 (relativa a un cambio de uso): «para que opere la prescripción, como se ha visto, no sólo se necesita acreditar desde cuándo está destinada a vivienda, sino cuándo fueron las últimas reformas llevadas a cabo que culminaron la obra, plazo a partir del cual se computa la prescripción; y además debe acreditarse, como también se ha dicho, que ese uso no es contrario al planeamiento urbanístico, pues en otro caso no operaría la prescripción».

12. Tiene razón el recurrente al recordar que este Centro Directivo ha tratado de justificar la posibilidad de inscripción de divisiones horizontales de edificios que gozan de una situación consolidada en la realidad, es decir, aquellos respecto a los que, en principio, no procede adoptar acciones de restablecimiento de legalidad urbanística, el supuesto contemplado específicamente por el artículo 28.4 de la Ley de Suelo estatal.

Dicho precepto, que tiene como antecedente más remoto el artículo 25.2 y la disposición transitoria sexta de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo –cfr. las Resoluciones de 4 de febrero de 1992 y de 17 de junio de 1993– trata de permitir el acceso al Registro de la Propiedad de aquellas edificaciones existentes que, por no poder acreditar el correspondiente título administrativo habilitante se verían de otro modo excluidas de la protección registral en perjuicio de la seguridad del tráfico jurídico.

En este sentido, era clarificador el Preámbulo del Real Decreto-ley 8/2011 (que modificó los artículos 17 y 20 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), al señalar «se establece también una nueva autorización administrativa para inscribir el régimen propiedad horizontal de los complejos inmobiliarios para evitar la entrada en el Registro de la Propiedad de adquisiciones que no se corresponden con la normativa urbanística o con las licencias preceptivas y que podrían por tanto venderse a terceros sin adecuarse a la legislación urbanística» y «se permite igualmente el acceso al Registro de la Propiedad de los edificios fuera de ordenación, esto es, aquéllos 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. De esta manera, se consigue la protección de sus propietarios, en muchos casos, terceros adquirentes de buena fe, sin que ello signifique desconocer su carácter de fuera de ordenación y las limitaciones que ello implica».

En el esquema del vigente artículo 28.4 de la Ley de Suelo, desde un punto de vista civil, se trata de edificaciones cuyo propietario adquiere por título de accesión –cfr. artículo 45 del Real Decreto 1093/1997– y desde un punto de vista urbanístico, la acreditación de la prescripción o caducidad por alguno de los medios previstos en el precepto permite considerar que la edificación goza, en principio, de una situación consolidada e inatacable por la Administración competente.

El precepto no contempla una legalización de la edificación irregular sino la descripción del objeto del derecho del propietario más acorde a la realidad extrarregistral.

Tampoco supone la negación de las eventuales acciones de disciplina de la Administración competente, por cuanto en el caso de no concurrir los presupuestos de la edificación en fuera de ordenación o asimilado, con diversas definiciones autonómicas, nada impide a aquélla iniciar el correspondiente procedimiento de protección de legalidad, actuación que se verá favorecida, precisamente, por la comunicación de la inscripción practicada que el registrador debe realizar conforme al artículo 28.4 de la Ley de Suelo.

Asimismo, este planteamiento permite al tercero conocer que la edificación fue inscrita sin acreditar la oportuna licencia pero que cuenta con una situación consolidada en la realidad, información que resultará de la propia publicidad registral.

Con este esquema normativo, que favorece el acceso registral de edificios que gozan de una situación consolidada en la realidad, puesto en realización con el contemplado en el artículo 26.6 de la Ley de Suelo, debe concluirse que únicamente será preceptivo acreditar el oportuno título habilitante urbanístico para actos de división o segregación de fincas, incluida la división horizontal, cuando exista un incremento de sus elementos susceptibles de aprovechamiento independiente respecto a los que, en su caso, consten declarados en la correspondiente inscripción de obra nueva, ya se haya practicado ésta con la oportuna licencia, ya se practique al amparo del artículo 28.4 antes citado.

De otro modo, de no permitir la división horizontal de los elementos integrados en el edificio declarado al amparo del citado artículo, el mismo quedaría vacío de contenido y utilidad.

Siempre y cuando, claro está, se cumplan las previsiones del precepto, en particular en cuanto a la acreditación de la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título, incluidos el número de viviendas, apartamentos, estudios, despachos, oficinas o cualquier otro elemento que sea susceptible de aprovechamiento independiente –cfr. artículos 28.4.a) y 45 del Real Decreto 1093/1997–.

En efecto, como advierte el recurrente, la reciente Resolución de fecha 15 de julio de 2025 trata de resumir la doctrina de esta Dirección General, de acuerdo con el esquema expuesto sobre la aplicación del artículo 28.4 de la Ley de Suelo, en relación con el artículo 26 de la misma ley, realizando las siguientes afirmaciones:

- cabe aplicar el citado artículo (con prueba basada en certificado técnico, catastral, municipal o acta notarial) para inscribir la declaración de la existencia de un edificio, su ampliación o completar su descripción (en caso de descripción antigua o genérica), con las correspondientes viviendas o locales que lo integren debidamente descritos.

- cabe también la división horizontal, por antigüedad, de las viviendas o locales descritos en el edificio declarado por la vía del citado artículo 28.4. El fundamento legal se encuentra en el propio artículo 26.6 de la Ley de Suelo, en la medida que el número y características de los elementos privativos resultantes resulten de la declaración de obra nueva inscrita al amparo del artículo 28.4.

Por ejemplo, si consta declarado por antigüedad un edificio compuesto de seis viviendas y dos locales cabe formalizar e inscribir, sin autorización administrativa, la división horizontal de los mismos al amparo del artículo 28.4, en relación con el artículo 26.

- los posteriores actos de división, segregación o cambio de uso o destino de fincas integrantes del edificio ya declarado se someten al correspondiente título habilitante previsto en la normativa urbanística.

- únicamente sería admisible, a efectos registrales, aplicar el artículo 28.4 de la Ley de Suelo a los mencionados actos de división, segregación o cambio de uso o destino de fincas integrantes del edificio ya declarado en régimen de propiedad horizontal si se utiliza como medio de prueba el correspondiente certificado del órgano competente municipal, dada la necesidad de ser conformes a la ordenación urbanística, su realidad interior y el carácter no contradictorio del procedimiento registral.

Aplicando esta doctrina al supuesto de hecho de este expediente puede considerarse que concurren circunstancias que justifican la procedencia de la inscripción.

En particular, debe partirse de la propia descripción registral de «casa construida... en mil ochocientos cincuenta y nueve, la cual consta de sótanos, dos tiendas, dos patios... piso principal, segundo, tercero, cuarto y cuatro buhardillas vivideras y trasteras».

Ahora se pretende la modificación de la declaración de obra nueva para hacer constar que el edificio se compone de dos tiendas con sótano, dos patios, cuatro plantas con dos viviendas en cada una de ellas y dos áticos en planta abuhardillada.

Como puede observarse la modificación descriptiva no supone un incremento del número de plantas ni, en principio, del número de elementos susceptibles de aprovechamiento independiente, pues lo que se pretende es la concreción del destino de las unidades existentes en cada planta dada la parca descripción con que consta inscrita la edificación.

En efecto, en primer lugar, debe partirse de la antigüedad de la construcción en el año 1859 y su reforma en el año 1990 según certificación técnica y catastral.

En segundo lugar, la descripción registral de la edificación es genérica y no precisa pues se refiere a la existencia de una casa compuesta de sótanos, dos tiendas, cuatro pisos y cuatro espacios abuhardillados vivideros.

El término piso, según el diccionario de la Real Academia, puede tener dos acepciones distintas, como «cada una de las superficies horizontales de las que consta un edificio» o «conjunto de habitaciones que constituyen vivienda independiente en una casa de varias alturas».

El término buhardilla, como parte de un edificio situada inmediatamente debajo del tejado, con techo en pendiente, destinado a vivienda o desván, es descriptivo de la existencia de cuatro espacios de esa naturaleza, pero no determinante del número de viviendas.

Por tanto, no se especifica, en los términos del artículo 45 del Real Decreto 1093/1997, el número de viviendas, apartamentos, estudios, despachos, oficinas o cualquier otro elemento que sea susceptible de aprovechamiento independiente.

Dicho de otro modo, la descripción registral no determina de modo concluyente el número de viviendas que integran la edificación declarada e inscrita.

Por ello, a juicio de esta Dirección General, en un supuesto de descripción antigua y genérica como el presente concurren los presupuestos que justifican la procedencia de la inscripción de la modificación de descripción de la edificación inscrita y la división horizontal de los elementos que la integran al amparo de lo dispuesto en el artículo 28.4 de la Ley de Suelo, sin necesidad de acreditar título administrativo habilitante.

El registrador deberá inscribir la modificación de la declaración de obra nueva inscrita conforme a la nueva descripción acreditada y podrá inscribir la división horizontal de los elementos susceptibles de aprovechamiento independiente descritos en la misma, comunicando el asiento al Ayuntamiento con constancia en la inscripción, la nota de despacho y en la publicidad de conformidad con lo dispuesto en el precitado artículo 28.4 de la Ley de Suelo.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la calificación.

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