

### III. OTRAS DISPOSICIONES

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

**6844** *Resolución de 17 de diciembre de 2025, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Alicante n.º 4, por la que se suspende la inscripción de un cambio de uso de local comercial a vivienda.*

En el recurso interpuesto por don M. Y. O. M. contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de Alicante número 4, doña María Leonor Rodríguez Sánchez, por la que se suspende la inscripción de un cambio de uso de local comercial a vivienda.

##### Hechos

##### I

Mediante escritura pública autorizada el día 24 de enero de 2025 por el notario de Alicante, don José Luis López Orozco, con el número 233 de protocolo, don M. Y. O. M. exponía que era titular de una finca que en el Registro de la Propiedad se describía como local comercial y que hacía más de cinco años que se hicieron en dicha finca las obras pertinentes para cambiar su uso de local a vivienda, según acreditaba con certificado y planos visados y expedidos con fecha 20 de enero de 2025 por don S. J. C. M., arquitecto técnico colegiado, cuya firma legitima el notario autorizante y que incorporaba a la escritura, por lo que, no existiendo limitación específica alguna establecida en los estatutos por los que se regía la comunidad de propietarios de la que formaba parte la finca, cambiaba el uso de dicha finca de «local» a «vivienda» y solicitaba la inscripción de la finca en el Registro de la Propiedad con una nueva descripción, en la cual aparecía descrita la finca como vivienda en lugar de como local comercial.

Del mencionado certificado incorporado a la escritura resultaba que las obras de transformación del local a vivienda finalizaron en el año 2020.

##### II

Presentada copia autorizada de dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Alicante número 4, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria (reformado por la Ley 24/2001 de 27 de diciembre) y 98 y siguientes del Reglamento Hipotecario: El Registrador de la Propiedad que suscribe, previo examen y calificación del documento presentado por Don/Doña P. P. V. J., a las horas del día 13 de junio de 2025, asiento número 2994, del diario 2025, número de entrada 6680 que corresponde al documento otorgado por el Notario de Alicante Don/Doña José Luis López Orozco, con el número 233/2025 de su protocolo, de fecha 24 de enero de 2025, en unión de otro documento de subsanación autorizado por el mismo notario, de fecha 20 de mayo de 2025, protocolo 1438, ha resuelto no practicar los asientos solicitados en base a los siguientes:

##### Hechos.

La escritura formaliza un cambio de uso de local a vivienda en base a unas obras realizadas hace más de cinco años según certificado de Arquitecto técnico que se testimonia, con firma legitimada por el notario autorizante de la escritura, acompañando

certificado de su Colegio profesional que acredita que se encuentra en posesión del título de Arquitecto técnico y debidamente colegiado.

En dicho certificado se declara que el plazo de prescripción de la infracción urbanística es de cuatro años según el artículo 236 del TR de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, en su redacción de 2022, y que, aunque no existe título habilitante de la adecuación del local para uso de vivienda, se declara la caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística por haber transcurrido más de cuatro años desde su terminación.

No tiene en cuenta el certificado que desde la reforma de 2014 el plazo de prescripción quedó fijado en quince años, y no en cuatro como afirma.

#### Fundamentos de Derecho.

Según el artículo 28 de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, establece que para el acceso al Registro de una obra por antigüedad, es necesario que se acredite que ya no procede adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes.

El artículo 52 del RD 1093/1997, de 4 de julio, permite el acceso al Registro de las obras siempre que se pruebe por certificación del Catastro o del Ayuntamiento, por certificación técnica o por acta notarial, la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título, y que dicha fecha sea anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante.

Vistos los artículos 200 y siguientes de la hoy derogada Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, que entró en vigor desde el 20 de agosto de 2014, en parte reformados por la Ley autonómica 1/2019, de 5 de febrero, de la Generalitat, y teniendo en cuenta que en su artículo 236 se estableció un plazo de quince años para que la Administración pudiera iniciar la acción de restauración de la legalidad urbanística, frente a los cuatro años que establecía su antecesora, la Ley 16/2005 de 30 de diciembre, en su artículo 224; además dicho artículo 236 en su apartado 5 estableció que el plazo de quince años establecido en su apartado primero no será de aplicación a las actuaciones que se hubiesen ejecutado sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes, viales, espacios libres o usos dotacionales públicos, terrenos o edificios que pertenezcan al dominio público o estén incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano, y que tampoco será de aplicación sobre suelo no urbanizable, de manera que en estos casos no existirá plazo de caducidad de la acción, en cuanto a la posibilidad de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior de los bienes a que se refiere este apartado.

En el vigente TR de la Ley de Ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad valenciana, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, establece en su artículo 255 un plazo de prescripción de quince años desde la total terminación de las obras o usos del suelo realizados sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma, estableciendo una presunción de que unas obras realizadas sin licencia u orden de ejecución están totalmente terminadas, cuando quedan dispuestas para servir al fin previsto sin necesidad de ninguna actividad material posterior referida a la propia obra o así lo reconozca de oficio la autoridad que incoe el expediente, previo informe de los servicios técnicos correspondientes, y agregando igualmente que este plazo de quince años no será de aplicación a las actuaciones que se hubiesen ejecutado sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes, viales, espacios libres o usos dotacionales públicos, terrenos o edificios que pertenezcan al dominio público o estén incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano tampoco será de aplicación sobre suelo no urbanizable. En estos casos no existirá plazo de caducidad de

la acción, en cuanto a la posibilidad de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior de los bienes a que se refiere este apartado.

Este mismo precepto en su apartado 6 declara que el plazo de caducidad de la acción de restauración de la legalidad urbanística de la Administración que se aplicará será el que establece la ley urbanística en vigor, a fecha de finalización de la actuación urbanística.

En el caso que motiva esta calificación, en la fecha a que la certificación del técnico refiere la antigüedad de la construcción que se pretende tenga acceso al Registro para reflejar el cambio de uso, el plazo de prescripción era ya de quince años, no de cuatro.

Y en base a lo expuesto se suspende la práctica de las operaciones registrales interesadas, por no acreditar que las obras realizadas para el cambio de uso de local a vivienda tienen más de quince años de antigüedad.

Alicante, fecha del sello electrónico que sigue. La Registradora titular.

Contra esta calificación (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por María Leonor Rodríguez Sánchez registradora titular de Registro de la Propiedad de Alicante 4 a día veinticinco de junio del dos mil veinticinco».

### III

Solicitada calificación sustitutoria, correspondió la misma al registrador de la Propiedad de Santa Pola número 1, don José Ángel Sánchez Serrano, quien confirmó el día 1 de agosto de 2025 la calificación negativa de la registradora de la Propiedad de Alicante número 4.

### IV

Contra las anteriores notas de calificación, don M. Y. O. M. interpuso recurso el día 17 de diciembre de 2025 mediante escrito en el que alegaba lo siguiente:

«Motivos:

Único. Procede la inscripción del cambio de uso al haber prescrito la infracción urbanística por el transcurso de más de cuatro años.

El Fundamento Jurídico de ambas calificaciones impugnadas [la calificación de la registradora titular y la calificación sustitutoria] es principalmente el artículo 255.1 de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje aprobado por Decreto Legislativo 1/2.021, de 18 de Junio, del Consell de la CCAA Valenciana, que establece el plazo de prescripción de 15 años de la acción de la administración para restaurar la legalidad urbanística.

Sin embargo ambas resoluciones omiten el artículo 52 b) del DR [sic] 1093/1997, de 4 de Julio por el que se aprueban las normas complementarias al reglamento para la ejecución de la LH sobre la inscripción de la propiedad [sic] de actos de naturaleza urbanística, que establece el plazo de prescripción de las infracciones graves en 4 años. Esta norma es especial respecto a la anteriormente referida.

La cuestión clave a nuestro juicio es la palabra "infracción".

En efecto, según establece el artículo 270 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana (TRLOTUP), aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, las infracciones urbanísticas prescriben a los 4 años si son graves o muy graves, y al año si son leves, a contar desde la finalización de la actuación o desde que pudo iniciarse el procedimiento sancionador. Asimismo, el artículo 270 y 271 del TRLOTUP fijan igual plazo para la prescripción de la infracción.

En este caso, la edificación que motiva la calificación negativa fue finalizada en habiendo transcurrido más de cuatro años desde su terminación conforme a la certificación del técnico, sin que conste resolución administrativa sancionadora o de restauración de la legalidad urbanística.

Por tanto, conforme al literal del artículo 52 del RD 1093/1997, de 4 de Julio, se ha de atender al plazo de prescripción de la infracción urbanística (4 años) y no al plazo de prescripción de la acción de la administración para restablecer la legalidad urbanística (15 años) por lo que consideramos erróneas las calificaciones registrales».

V

La registradora de la Propiedad emitió informe ratificando su nota de calificación y elevó el expediente a esta Dirección General.

### Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18, 19 bis, 202 y 326 de la Ley Hipotecaria; 11, 12 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; 255 y 270 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje; 236 y 238 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana; 45 y 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; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 12 de febrero de 2010, 26 de septiembre de 2011, 5 de agosto y 13 de noviembre de 2013, 21 de abril de 2014, 25 de mayo de 2015, 10 de marzo, 20 de abril 13 de mayo, 12 de septiembre y 30 de noviembre de 2016, 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 21 de julio de 2021, 10 de enero, 14 de febrero y 7 de julio de 2022, 6 de febrero, 6 y 13 de junio y 20 de octubre de 2023 y 25 de marzo, 9 de abril, 13 de mayo, 11 de junio, 9 de julio, 1 de octubre y 25 de noviembre de 2024.

1. En el supuesto de este expediente se pretende la inscripción del cambio de uso de una finca que forma parte de una división horizontal que se describe en el Registro como local comercial por el de vivienda, acreditándose por el solicitante que han transcurrido más de cuatro años desde la terminación de las obras que se realizaron para cambiar su uso de local comercial por el de vivienda.

La registradora considera en cambio que no es posible inscribir dicho cambio de uso, ya que conforme a la legislación vigente en el momento de finalización de las obras se establecía un plazo de quince años para que la Administración pudiera iniciar la acción de restauración de la legalidad urbanística, plazo que no ha transcurrido desde la finalización de las obras de adecuación de local a vivienda.

2. Con carácter de cuestión procedimental previa, hay que recordar que, conforme ha declarado reiteradamente este Centro Directivo (cfr., entre otras, Resoluciones de 12 de febrero de 2010, 26 de septiembre de 2011, 25 de mayo de 2015, 10 de marzo y 20 de abril de 2016, 10 de enero de 2022 y 13 de junio y 20 de octubre de 2023, entre otras), el artículo 19 bis de la Ley Hipotecaria no contempla la calificación sustitutoria como un recurso impropio que se presenta ante otro registrador, sino como un medio de obtener una segunda calificación, ceñida a los defectos esgrimidos por el registrador sustituido. Así resulta del párrafo segundo de la regla quinta del artículo 19 bis de la Ley Hipotecaria conforme al cual «en la calificación el registrador sustituto se ajustará a los defectos señalados por el registrador sustituido y respecto de los que los interesados hubieran motivado su discrepancia en el escrito en el que soliciten su intervención, no pudiendo versar sobre ninguna otra pretensión basada en otros motivos o en documentos no presentados en tiempo y forma».

Por ello, del mismo modo que no puede el registrador sustituto añadir nuevos defectos a los inicialmente apreciados por el sustituido, sino que su calificación debe ceñirse a los defectos planteados y a la documentación aportada inicialmente, tampoco su eventual calificación negativa puede ser objeto de recurso, sino que en tal caso devolverá el título al interesado «a los efectos de interposición del recurso frente a la calificación del registrador sustituido ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, el cual deberá ceñirse a los defectos señalados por el registrador sustituido con los que el registrador sustituto hubiere manifestado su conformidad» (cfr. artículo 19 bis.5.<sup>a</sup>, de la Ley Hipotecaria).

En el presente caso el registrador sustituto ha confirmado la calificación de la registradora sustituida, por lo que aun cuando el recurso presentado se interpone contra ambas calificaciones, la presente Resolución, conforme al precepto legal señalado, debe limitarse a revisar la calificación de la registradora sustituida, única legalmente recurrible.

También como cuestión procedimental previa es necesario examinar, al haberlo planteado la registradora en su informe, si el recurso ha sido interpuesto dentro de plazo.

De acuerdo con el artículo 326 de la Ley Hipotecaria, «el plazo para la interposición será de un mes y se computará desde la fecha de la notificación de la calificación», y es doctrina de este Centro Directivo (cfr. Resoluciones de 14 de febrero de 2022 y 6 de junio de 2023) que, cuando haya habido calificación sustitutoria, el cómputo se inicia desde la notificación de ésta. Por lo tanto, al haber sido notificada la calificación sustitutoria el día 6 de agosto de 2025 y haberse interpuesto el recurso mediante escrito remitido por correo administrativo el día 5 de septiembre de 2025, el presente recurso ha de ser admitido y ser resuelto sobre el fondo por haberse interpuesto dentro de plazo.

3. Entrando en el fondo de la cuestión debatida, esta Dirección General ya ha tenido ocasión de pronunciarse en distintas Resoluciones acerca del impacto que tiene la normativa urbanística en relación con la materia del cambio de uso de una edificación o parte de la misma y de su inscripción en el Registro de la Propiedad.

Según dicha doctrina, forma parte del derecho del propietario de un terreno la facultad de construir y edificar en el mismo siempre que se ejercite «de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien» (vid. artículo 12 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana).

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

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

De la regulación legal resulta indubitado que el uso autorizado no es una característica accidental de la edificación, sino que forma parte de su estructura, integrando el contorno que delimita su contenido. De ello se sigue que la alteración del uso permitido implica una alteración del contenido del derecho de propiedad, de la propiedad misma.

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

El control administrativo sobre si una edificación concreta y determinada, o parte de la misma, 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 a –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, con reposición de la finca, si procediere, a la situación física anterior a la infracción.

4. Desde el punto de vista del Registro de la Propiedad, en la inscripción de una edificación debe reflejarse: «(...) si en el proyecto aprobado se especifica, el número de viviendas, apartamentos, estudios, despachos, oficinas o cualquier otro elemento que sea susceptible de aprovechamiento independiente» (artículo 45 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística).

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

La inscripción se verifica acreditando la concurrencia de los requisitos establecidos por la normativa urbanística –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.

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 28.3 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.

5. Partiendo de estos argumentos, 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 y 25 de marzo, 9 de abril, 13 de mayo, 11 de junio, 9 de julio y 1 de octubre de 2024, entre otras), que el cambio de uso de la edificación es equiparable a la modificación de la declaración de obra inscrita, como elemento definitorio del objeto del derecho, y, por tanto, su régimen de acceso registral se basará en cualquiera de las dos vías previstas por el artículo 28 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, con independencia del uso urbanístico previsto en planeamiento y el uso efectivo que, de hecho, se dé a la edificación.

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

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

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

Es al Ayuntamiento al que le corresponde ese concreto control y reaccionar contra la infracción urbanística que se hubiere podido cometer, solicitando en su caso que se anote en el Registro de la Propiedad el expediente incoado, y quien también estará obligado, una vez recibida la notificación por parte del registrador de haber realizado la inscripción del cambio de uso, a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción del cambio de uso, 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 28.4 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana–. A su vez, la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento será recurrible ante los Juzgados del orden jurisdiccional Contencioso-administrativo –artículo 64 de esa misma ley–.

Este esquema basado en la norma positiva prevista en el citado artículo 28.4 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana ha sido aplicado en la práctica en numerosas ocasiones y ha posibilitado que la Administración pudiera tener conocimiento de actuaciones clandestinas y reaccionar en consecuencia. Cabe citar, por ejemplo, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 9 de noviembre de 2023, que ratifica la actuación administrativa seguida una vez que el registrador de la propiedad comunicó al Ayuntamiento la escritura de modificación de trastero a vivienda y aquélla reaccionara dictando resolución en la que hace constar la concreta situación urbanística del inmueble y la limitación que se impone en cuanto al uso conforme al citado artículo 28.4 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

No obstante, en la Resolución de esta Dirección General de 9 de abril de 2024, relativa a una escritura de declaración de obra antigua de habilitación de buhardilla como vivienda en el País Vasco, se afirmó que la aplicación del régimen registral sobre edificaciones previsto en el artículo 28 de la actual Ley de Suelo a la constatación registral del cambio de uso de inmuebles se condiciona a que tanto la normativa urbanística de aplicación como la jurisprudencia que la interpreta posibiliten la prescripción o caducidad de la acción de restablecimiento de legalidad respecto al uso (vid., también, las Resoluciones de 11 de junio y 9 de julio de 2024).

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 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 28.1 de la Ley de Suelo, sin que sea posible su inscripción sin acreditar algún título administrativo habilitante.

Así, esta Dirección General debe tener presente la doctrina jurisprudencial, aun procedente del orden jurisdiccional contencioso administrativo, en la medida en que es determinante de uno de los presupuestos definidos por el citado artículo 28.4 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».

La regulación sustantiva de este plazo de prescripción de las acciones tendentes al restablecimiento de la legalidad urbanística corresponde a las Comunidades Autónomas, en este caso a la Valenciana.

Actualmente la norma en vigor es el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunidad Valenciana, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, que en su artículo 255.1 establece que «siempre que no hubieren transcurrido más de quince años desde la total terminación de las obras o usos del suelo realizados sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma, la alcaldía y, en su caso, la Agencia Valenciana de Protección del Territorio, requerirá a la persona propietaria para que, en el plazo de dos meses, solicite la oportuna autorización urbanística o ajuste las obras a las condiciones de la licencia otorgada. El referido plazo de caducidad de acción de la administración empezará a contar desde la total terminación de las obras o desde que cesen los usos del suelo de que se trate». Y, en el apartado 6 de dicho artículo, se dispone que «el plazo de caducidad de la acción de restauración de la legalidad urbanística de la Administración que se aplicará será el que establece la ley urbanística en vigor, a fecha de finalización de la actuación urbanística».

6. Centrados en el supuesto de este expediente, no se acredita que se cumplan los requisitos exigidos por el artículo 28.4 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, y el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, ya que como se acaba de señalar, la vigente legislación de la Comunidad Valenciana establece un plazo de caducidad de quince años para la acción de la Administración tendente a la restauración de la legalidad urbanística en el caso de obras o usos del suelo realizados sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma, a contar desde la terminación de las obras o usos del suelo.

El mismo plazo de quince años se establecía en la anterior Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana – vigente en el momento de finalización de las obras, pues fue derogada por el vigente texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, que entró en vigor en 17 de julio de 2021–, que en términos casi idénticos dispone en su artículo 236.1 que «siempre que no hubieren transcurrido más de quince años desde la total terminación de las obras o usos del suelo realizados sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma, el alcalde requerirá al propietario para que, en el plazo de dos meses, solicite la oportuna autorización urbanística o ajuste las obras a las condiciones de la licencia otorgada. El referido plazo de caducidad de acción de la administración empezará a contar desde la total terminación de las obras o desde que cesen los usos del suelo de que se trate».

En este caso las obras de adecuación de local comercial a vivienda finalizaron en el año 2020, por lo que no ha transcurrido todavía el plazo de quince años para el eventual ejercicio por la Administración de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística.



No puede atenderse al argumento del recurrente según el cual ha de estarse a lo dispuesto en el artículo 52.b) 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, conforme al cual basta que la fecha de finalización de las obras sea anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante, en relación con el artículo 270 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, que establece un plazo de prescripción de cuatro años para las infracciones urbanísticas graves o muy graves y de un año para las leves, ya que dicho artículo 52 del Real Decreto 1093/1997 se encuentra hoy superado o matizado por el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, norma posterior y con rango de ley, donde se regula la inscripción de las declaraciones de obra nueva por antigüedad, y que no se refiere ya al transcurso plazo de prescripción de la infracción en que hubiere podido incurrir el edificante, sino a que hayan transcurrido los plazos de prescripción correspondientes para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen la demolición de las construcciones o edificaciones.

Dentro de estas medidas se encuentra la acción de la Administración prevista en el artículo 236.1 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana –actual artículo 255.1 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de 2021–, cuyo plazo de caducidad es de quince años y que puede implicar la demolición de las edificaciones (artículo 238.1.a).

Tampoco podría esgrimirse en su caso que no es lo mismo un plazo de caducidad que uno de prescripción, ya que el fundamento de la norma del artículo 28.4 del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana y del artículo 52 del Real Decreto 1093/1997 es posibilitar la inscripción cuando hayan transcurrido los plazos de las acciones de que dispone la Administración para reaccionar frente a las eventuales infracciones administrativas y no resulte del Registro que se haya incoado expediente alguno tendente a ello, a cuyo efecto no tienen trascendencia las diferencias existentes entre plazos de prescripción y caducidad, antes al contrario, pues un plazo de caducidad no admite interrupción, frente al de prescripción.

Por los motivos expuestos,

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso interpuesto y confirmar la nota de calificación de la registradora.

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