

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

11145 *Resolución de 28 de enero de 2026, 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 Barcelona n.º 11, por la que se suspende la inscripción de una escritura de cambio de uso.*

En el recurso interpuesto por don José Castaño López, notario de L'Hospitalet de Llobregat, contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Barcelona número 11, don Nicolás Nogueroles Peiró, por la que se suspende la inscripción de una escritura de cambio de uso.

Hechos

I

Mediante escritura pública de cambio de uso por prescripción otorgada el día 13 de agosto de 2025 ante el notario de L'Hospitalet de Llobregat, don José Castaño López, con el número 1.352 de protocolo, de conformidad con lo establecido 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 de Suelo y Rehabilitación Urbana, y 207 y 227 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, se modificaba el uso de la finca registral número 47.028 del Registro de la Propiedad de Barcelona número 11, que de local comercial pasaba a tener un uso de vivienda, incorporando informe emitido por técnico y visado por el Colegio de Arquitectos de Cataluña, del que resultaba que la finca, teniendo en cuenta la transformación de uso formalizada, estaba totalmente consolidada y era en su totalidad legalizable, con una antigüedad de los materiales superior a 15 años.

II

Presentada el día 19 de agosto de 2025 dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Barcelona número 11, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«De conformidad con lo tipificado en los artículos 18, 19 bis y 322 de la Ley Hipotecaria, así como con lo previsto en los artículos 39 y 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se ha procedido a suspender la inscripción del documento que se dirá, por adolecer de defectos.

Antecedentes de hecho.

1.º Con fecha diecinueve de agosto del año dos mil veinticinco, se presentó en este Registro, una copia telemática de la escritura de cambio de uso por prescripción autorizada el 13/08/2025 por el notario de Hospitalet de Llobregat, L', José Castaño López con el número de protocolo 1352/2025, cuya escritura motivó el asiento de presentación 3.921 del Diario 2025, mediante la cual J. R. C. P., titular del departamento (...) sito en esta ciudad, calle (...), finca 47.028-N, cambia y transforma el destino del citado departamento de local a vivienda.

2.º Del Registro de la Propiedad número Once, resulta que la finca registral número 47.028 con CRU 08048000375676 es la entidad número (...) Local comercial

situado en la planta (...), si bien debido al desnivel de la calle se encuentra situado a la altura de la planta baja de inmueble recayente a la calle (...), del inmueble sito en Barcelona, barriada de (...), con frentes a las calles (...), donde está señalado con los números (...), y de (...), donde está señalado con los números (...)

Fundamentos de Derecho.

1.º El artículo 18 de la Ley Hipotecaria, en su número 1 señala que los Registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro.

2.º El artículo 98 del Reglamento Hipotecario establece que el Registrador considerará, conforme a lo prescrito en el artículo 18 de la Ley, como faltas de legalidad en las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, las que afecten a la validez de los mismos, según las leyes que determinan la forma de los instrumentos, siempre que resulten del texto de dichos documentos o puedan conocerse por la simple inspección de ellos; y del mismo modo apreciará la no expresión, o la expresión sin la claridad suficiente, de cualquiera de las circunstancias que, según la Ley y este Reglamento, debe contener la inscripción, bajo pena de nulidad.

3.º El principio registral de especialidad, consagrado en los artículos 9 de la Ley Hipotecaria y 51.9 de su Reglamento, exige una correcta determinación del sujeto, objeto y derecho recogidos en los asientos registrales.

4.º De acuerdo con el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997 en relación con el artículo 208 de la Ley Hipotecaria y la Resolución de la DGSJFP de 9 de abril de 2024, el plazo de prescripción para la restauración de la legalidad urbanística se refiere a actividades que se llevan a cabo en un momento determinado, pero no a actividades continuadas, como el uso de los edificios, que puede ser prohibido, si es ilegal, en tanto en cuanto se esté realizando y, por la identidad de los supuestos contemplados, como expresa la STS de 22 de enero de 1992 (STS 365/1992) seguida por la STS 21 febrero 2023. Por lo que, como dice la mencionada resolución, la aplicación del régimen registral sobre edificaciones previsto en el artículo 28 de la actual Ley del Suelo a la constatación registral del cambio de uso de inmuebles se condiciona a que tanto la normativa urbanística de aplicación como la jurisprudencia que la interpreta posibiliten la prescripción o caducidad de la acción de restablecimiento de legalidad respecto al uso. Por lo que, como indica la resolución, en aquellas Autonomías que no admitan la prescripción de la modificación de uso, la única vía admisible para la inscripción registral de la modificación de la descripción de la finca en cuanto su destino es la acreditación de la oportuna licencia o certificado municipal que acredite su situación consolidada o en fuera de ordenación, al amparo del artículo 28.1 de la Ley de Suelo, sin que sea posible su prescripción sin acreditar algún título administrativo habilitante.

De esta forma en las autonomías que no admiten la prescripción de la modificación del uso, como es el caso de Cataluña (artículos 187.k) y 2.b) y 187.bis.c) necesaria licencia para cambio a uso residencial, artículos 207 y 218 sobre prescripción de la acción para restaurar la legalidad, según el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por RDL 1/2010 y el artículo 30 del Decreto 64/2024 [sic], por el que se aprueba el Reglamento sobre la Protección de la Legalidad Urbanística), la única vía admisible para la inscripción de la modificación registral en cuanto a su destino o uso es la licencia o certificado municipal que acredite la situación consolidada, sin que sea posible su inscripción sin acreditar algún título administrativo habilitante. Esta es la doctrina de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública recogida en la resolución de 9 de abril de 2024 y seguida por las resoluciones de 25 de noviembre de 2024 y 10 de julio de 2025.

La reciente resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 23 de septiembre de 2025 entiende que “la aplicación del régimen registral sobre edificaciones previsto en el artículo 28 de la actual Ley del Suelo a la constatación registral del cambio de uso de inmuebles se condiciona a que, tanto la normativa urbanística de aplicación como la jurisprudencia que la interpreta, posibiliten la prescripción o caducidad de la acción de restablecimiento de legalidad respecto al uso y que, caso de preverse en la normativa un plazo de prescripción, se acredite el transcurso de éste es necesario acreditar el oportuno certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística, sin que esta circunstancia pueda acreditarse por el técnico certificador de la obra porque la atribución de esa potestad certificante, por aplicación del principio de legalidad, debe estar prevista en la norma jurídica, de modo expreso y específico, por incidir en un ámbito en el que es necesaria una licencia para realizar determinados actos”. Y que “no resulta norma con rango legal que atribuya una facultad certificante a los técnicos que, junto otros requisitos, permitan prescindir del título administrativo de la licencia para hacer constar en el Registro de la Propiedad un cambio de uso, a diferencia de la regulación expresa y determinada de esta misma potestad certificante en las obras nuevas”, por lo que “debe aportarse la autorización de la Administración competente en materia de disciplina urbanística relativa a que el uso de vivienda es compatible con el planeamiento vigente, para poder determinar si ha transcurrido el plazo necesario para la prescripción de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida y así poder inscribir el cambio de uso titulado”.

En el presente caso no se ha presentado la licencia que autorice el cambio de uso o el oportuno certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística (Ayuntamiento de Barcelona), en los términos señalados por las resoluciones mencionadas de la Dirección General.

Resolución.

En consecuencia, se suspende la inscripción del documento presentado.

Anotación preventiva por defectos subsanables (Vid. Art. 323 de la Ley Hipotecaria).

No se ha practicado la inscripción que establecen los artículos 42. 9 y 69 del referido cuerpo legal, por no haber sido solicitada.

Notificación. Autoridad e interesado.

Se procederá a la notificación formal de la aludida calificación con indicación de los recursos y de la posibilidad de solicitar la aplicación del cuadro de sustituciones pertinentes, por los medios admitidos, al Notario autorizante y a la parte interesada.

Prórroga de la vigencia del asiento.

Por causa de la suspensión de la inscripción del documento, su respectivo asiento de presentación ha quedado prorrogado durante un plazo de sesenta días.

Contra la presente calificación negativa (...) Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Nicolás Nogueroles Peiró registrador/a titular de Registro de la Propiedad de Barcelona n.º 11 a día tres de octubre del dos mil veinticinco.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don José Castaño López, notario de L'Hospitalet de Llobregat, interpuso recurso el día 3 de noviembre de 2025 mediante escrito en el que alegaba lo siguiente:

«Hechos:

Primero. Título presentado.

Con fecha trece de agosto de dos mil veinticinco, fue autorizada por el Notario recurrente escritura pública bajo el número 1.352 de protocolo, mediante la cual Don J. R. C. P., titular registral de la finca 47.028 del Registro de la Propiedad de Barcelona

n.º 11, declaraba el cambio de uso por prescripción de la citada entidad, pasando de “local comercial” a “vivienda”.

Segundo. Documentación incorporada.

A la citada escritura se incorporó, entre otros, certificado de técnico competente, suscrito por el Arquitecto Técnico Don J. L. M. R. (Colegiado n.º [...] del Colegio de Arquitectos de Cataluña), debidamente visado, en el que se acreditaba:

1. La descripción de la finca como vivienda, con su superficie y distribución.
2. Que la antigüedad de la configuración y uso como vivienda era “superior a 15 años”.
3. Que el suelo es urbano y consolidado (Clave 13b).
4. Que dicho cambio de uso no vulnera el planeamiento ni la densidad urbanísticas vigentes y no supone alteración de la volumetría del edificio (según consta en el “Complemento de Certificado Técnico” unido a la matriz).
5. Se acreditaba, asimismo, mediante manifestación expresa del otorgante y consulta por parte del Notario autorizante a la información registral, la inexistencia de expediente administrativo de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Tercero. Presentación y nota de calificación negativa.

La referida escritura causó el Asiento de Presentación 3921 del Diario 2025, en el Registro de la Propiedad de Barcelona n.º 11.

En fecha tres de octubre de dos mil veinticinco, el Sr. Registrador emite calificación negativa, cuyo Fundamento de Derecho 4.º constituye el núcleo de la discrepancia. En ella, el Sr. Registrador suspende la inscripción alegando, en síntesis, que la doctrina de la DGSJFP (Resoluciones de 9 de abril de 2024, 25 de noviembre de 2024 y, muy en particular, la de 23 de septiembre de 2025) ha establecido que, en Comunidades Autónomas como Cataluña, el uso de los edificios es una actividad continuada e imprescriptible si es ilegal, basándose en la jurisprudencia del TS (STS 22 de enero de 1992 y 21 de febrero de 2023) y del TSJ de Cataluña. Concluye que la única vía para inscribir el cambio de uso es la del artículo 28.1 de la Ley de Suelo (licencia o certificado administrativo), y no la del artículo 28.4 (prescripción), por ser esta última inaplicable al uso en Cataluña.

Contra dicha calificación, que se estima no ajustada a Derecho, se interpone el presente recurso en base a los siguientes:

Fundamentos de Derecho:

- I. Sobre la aplicabilidad del artículo 28.4 del TRLS al cambio de uso por antigüedad.

Es doctrina reiterada y consolidada de la Dirección General (vid. Resoluciones de 5 de agosto de 2013, 12 de septiembre de 2016, 21 de julio de 2021, entre otras) que el cambio de uso de una edificación es equiparable a la modificación de la declaración de obra inscrita (art. 28.3 TRLS). Por tanto, su régimen de acceso registral puede seguir cualquiera de las dos vías previstas en el artículo 28 TRLS:

1. La acreditación de la autorización administrativa (art. 28.1).
2. La acreditación de la improcedencia de adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad por haber transcurrido los plazos de prescripción (art. 28.4).

El título calificado ha optado por la segunda vía, aportando la documentación fehaciente (certificado técnico) que acredita una antigüedad superior a 15 años, plazo que excede con creces el de 6 años previsto en el artículo 207.1 del Decreto Legislativo 1/2010 (TRLUC) para la prescripción de la acción de restablecimiento.

II. Sobre la aplicación específica de dicha doctrina en Cataluña (doctrina anterior de la DGRN).

La propia Dirección General ha aplicado esta doctrina de forma pacífica y reiterada en el ámbito de Cataluña. Son paradigmáticas las Resoluciones de 31 de agosto de 2017 (en un caso de Terrassa) y, de forma aún más clara, la Resolución de 27 de marzo de 2019 (en un caso de Martorell).

En esta última (Resolución de 27 de marzo de 2019), el Centro Directivo afirmó que, si bien la normativa catalana (art. 187 bis c) TRLUC) exige licencia para el cambio a uso residencial, "la única alternativa que queda para lograr la registración del cambio de uso es la prevista en el número 4 del mismo precepto [art. 28 TRLS]", admitiendo la inscripción si se acredita el transcurso del plazo de seis años del artículo 207.1 TRLUC, admitiendo para ello la justificación por los medios alternativos previstos en la ley, distintos a la propia certificación por parte del ayuntamiento.

Esta ha sido la doctrina aplicada por los operadores jurídicos durante años, generando una confianza legítima que la calificación recurrida, amparándose en un criterio novísimo, ahora frustra.

III. Errónea extrapolación de la doctrina de la infracción continuada y consecuencias de la interpretación sostenida por la calificación.

El Sr. Registrador, fundándose en la reciente Resolución de 23 de septiembre de 2025, aplica la doctrina de la infracción continuada, entendiendo que el uso sin licencia no prescribe hasta que transcurran seis años de su cese en el caso de Cataluña. Esta es, a juicio del recurrente, una errónea extrapolación de dicha doctrina.

La jurisprudencia que funda tal criterio (STS 22 de enero de 1992 y, en el ámbito catalán, la STSJ Cataluña 3.394/2022) se refiere a usos contrarios al planeamiento. En esos casos, la infracción es permanente porque la antijuridicidad es absoluta y no cesa.

Sin embargo, el supuesto de hecho de la escritura calificada es radicalmente distinto:

1. Se trata de un cambio de uso en un inmueble sito en Suelo Urbano Consolidado (Clave 13b), en cuya finca se admite el uso residencial.

2. El certificado técnico incorporado, cuyo contenido no ha sido desvirtuado, acredita expresamente que el uso como vivienda es compatible con el planeamiento urbanístico vigente.

La infracción cometida no es, por tanto, un uso contra plan, sino un uso sin licencia. La acción de la Administración para restablecer la legalidad ante la falta de licencia de un acto compatible con el planeamiento SÍ está sujeta al plazo de prescripción de 6 años del artículo 207 TRLUC. Lo que es imprescriptible es la acción contra usos incompatibles con el planeamiento. Confundir ambas situaciones es el error en que incurre la Resolución de 23 de septiembre de 2025 y, por ende, la calificación recurrida.

Es más, el criterio propuesto, por el que se prescinde de la compatibilidad o no con el planeamiento, y se fusionan indisolublemente lo que se pretende inscribir (la rectificación de la descripción de la finca para adecuarse a la realidad de las obras acometidas) con el uso que se desempeñe en el interior, conduce a una conclusión ilógica que vacía de contenido el propio artículo 28.4 TRLS.

Si se acepta esta tesis, el ejemplo paradigmático de aplicación del precepto -la inscripción por antigüedad de una vivienda íntegramente construida sin licencia- sería igualmente imposible. Pues si bien las obras finalizaron en un momento dado (iniciando el cómputo de prescripción de la acción de demolición), en la medida en que dicha casa esté habitada o sea susceptible de serlo, el uso de vivienda sería una infracción continuada de la que no se ha iniciado la prescripción. Siguiendo la lógica de la calificación, incluso en el ejemplo propuesto el plazo de prescripción de la acción de restauración del uso no se habría iniciado nunca, por lo que la finca no podría inscribirse.

La doctrina planteada por la Dirección General, en la antedicha resolución y las que de ésta traen corolario, (25 de junio y 25 de marzo de 2024 entre otras) resulta

claramente contradictorio con lo hasta ahora seguido, estableciendo si cabe, mayores requisitos a los que se venían exigiendo en un doble sentido;

Primero, que la normativa urbanística autonómica que fuere de aplicación no excluya del instituto de la prescripción el cambio de uso. Esta cuestión la cumple precisamente la normativa catalana por cuanto el artículo 207 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo al hablar únicamente de restauración de la realidad física u orden jurídico vulnerado, comprende todas las infracciones urbanísticas sin distinción, dentro de las cuales habría que entender en una lógica y teleológica interpretación del precepto, los cambios de uso. Así resulta obvio, donde el legislador no distingue, no debemos distinguir nosotros. En este sentido, el registrador limita su calificación a señalar que en algunas autonomías como Cataluña, no se admite el cambio de uso por prescripción, remitiéndose como única argumento a diversos apartados del artículo 187 del mentado texto refundido, donde exige licencia para el cambio de uso, sin que ello implique en absoluto que el artículo 207 y 218 del mismo texto legal excluya la posibilidad de adquirirlos por prescripción, en idénticos términos a lo que resulta del artículo 28, apartados primero y cuarto, por cuanto de lo contrario, siguiendo las consideraciones del registrador en última instancia, aquellos supuestos o actuaciones que exijan licencia no podrían adquirirse nunca por prescripción, cuando precisamente en ello se basa esta institución legal.

Debe señalarse además, que en contraposición a dicha argumentación y siendo esta doctrina de la Dirección General, y así se observa en las resoluciones, entre otras 9 de abril de 2024, para que pueda entenderse excluido el cambio de uso del instituto de la prescripción los preceptos correspondientes deben establecer una enumeración taxativa, como en el caso del País Vasco, donde al señalar los supuestos a los que se extiende la prescripción, sensu contrario está excluyendo los demás. Precisamente por esto, al estar redactado el referido 207 en términos tan generales, no existe justificación alguna para excluirlo, de forma que siguiendo la línea argumentativa de la Dirección General, el carácter continuado de la infracción derivada del uso se extrae de una enumeración taxativa que permite excluir el uso, de las normas ordinarias de prescripción, lo cual es del todo inadmisibles en la normativa catalana por ser los términos que emplea en su redacción tan amplios y genéricos, debiendo dar cabida en la misma a todo tipo de infracción urbanística por lo ya expuesto.

Segundo, que no exista pronunciamiento jurisprudencial en contrario. En este sentido, la jurisprudencia ya citada hace referencia a los cambios de uso fuera de planeamiento, debiendo destacarse como ya se dijo, que el cambio instrumentalizado en la escritura objeto del presente recurso, se encontraba dentro de suelo urbano consolidado y que además cabe por planeamiento, entendiéndose éste como la densidad admitida dentro del ámbito en que nos encontramos, por lo que la antijuricidad se refiere exclusivamente a la ausencia de licencia, lo cual de facto nos lleva nuevamente a la aplicación del artículo 207 y 28.4 ya citados.

Esta interpretación de la Dirección General ya mencionada, anula de facto la vía del artículo 28.4 TRLS, no sólo para los cambios de uso sino para cualquier tipo de edificación que vaya estar destinada a cualquier tipo de uso -incluido, aquellos admitidos por el planeamiento- lo cual no es, respetuosamente, compatible con una interpretación razonable y acorde con el espíritu del precepto y la propia doctrina de esta Dirección General sobre el artículo 28.4 TRLS en relación con el art. 45 del RD 1093/97.

IV. Sobre la naturaleza tasada de la calificación registral en el artículo 28.4 TRLS.

El artículo 28.4 del TRLS es una norma de competencia estatal (Art. 149.1.8.^a CE) que regula un procedimiento registral. Su finalidad no es declarar la legalidad sustantiva del acto, sino dar publicidad a una situación de hecho consolidada por el tiempo, sobre la que ya no cabe una reacción de demolición.

El registrador debe limitarse a calificar si se cumplen los requisitos documentales del Art. 28.4 TRLS y Art. 52 del RD 1093/1997. En este sentido, los elementos de control por parte del registrador, así como los supuestos de suelo excluidos, son tasados. El propio

artículo 28.4.a) in fine los delimita con precisión: “A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general”.

El título presentado cumple sobradamente con estos requisitos: no existe anotación de expediente alguno y el suelo es urbano consolidado (Clave 13b), no demanial.

La configuración legislativa es plenamente coherente, puesto que el mandato al registrador es claro: verificar la antigüedad por los medios tasados (certificado de técnico, en este caso) y los extremos negativos (inexistencia de anotación y no demanialidad). Una vez hecho esto, debe inscribir.

El mecanismo de reacción de la Administración estriba en la preceptiva comunicación posterior que el registrador debe efectuar, tal y como ordena el artículo 28.4.c) TRLS. Es en ese momento cuando la Administración, con su plenitud de facultades de inspección (ajenas al calificador hipotecario), podrá desplegarlas en su integridad y, en su caso, dictar la resolución que proceda para hacer constar la incoación de un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística si cree que incurren indicios bastantes tanto materiales como formales para su incoación y prosperabilidad que tendrá igualmente acceso al registro mediante nota marginal, o cualesquiera otra medidas de disciplina urbanística para las que nuestro ordenamiento también prevé mecanismo para darle publicidad registral.

V. Sobre la plena validez del medio probatorio aportado (certificado técnico) y la nulidad de la restricción probatoria creada por vía interpretativa.

La calificación negativa se fundamenta en la Resolución de 23 de septiembre de 2025, la cual, en su Fundamento 16, priva de facultades certificantes al técnico competente para acreditar la antigüedad de los cambios de uso, reservando dicha potestad en exclusiva al Ayuntamiento.

Este criterio es radicalmente contrario a la literalidad de la normativa estatal que regula el procedimiento:

1. Principio de Alternatividad de Medios Probatorios: Tanto el artículo 28.4.a) del TRLS como el artículo 52.a) del RD 1093/1997 establecen, de forma clara e inequívoca, cuatro medios de prueba alternativos, unidos por la conjunción disyuntiva “O”: “certificación expedida por el Ayuntamiento O por técnico competente... O acta notarial... O certificación catastral...”. El legislador no estableció jerarquía alguna entre ellos. El interesado puede aportar cualquiera de dichos medios.

2. Incongruencia de la Doctrina de la DGSJFP: La citada Resolución de 23/09/25 crea una distinción contra legem, argumentando que el certificado técnico solo vale para “obras” (exteriores) pero no para “cambios de uso” (interiores). Esta distinción es nula por dos motivos:

– Contradice la propia doctrina de la DGSJFP (citada en nuestro Fundamento II) que afirma que el “cambio de uso es equiparable a la modificación de la declaración de obra”. Si es equiparable a efectos de someterlo al régimen del art. 28, debe serlo también para los medios de prueba que dicho artículo regula.

– Ignora el artículo 50 del RD 1093/1997, que define quién es “técnico competente” a efectos de este capítulo, incluyendo en su apartado 3 a “Cualquier otro técnico, que mediante certificación de su colegio profesional respectivo, acredite que tiene facultades suficientes.” En el presente caso, se ha aportado certificado de un Arquitecto Técnico debidamente visado, cumpliendo exactamente la previsión reglamentaria.

Exigir un “certificado del órgano administrativo competente” (como concluye la Res. 23/09/25) es, en la práctica, exigir la vía del artículo 28.1 (licencia o acto administrativo), negando la vía de la prescripción (art. 28.4) y contraviniendo el texto expreso de la ley y el reglamento. El alcance de la restricción que se propone, únicamente sería alcanzable

por la vía de una reforma legislativa, pero de lege lata fuerza al extremo de desbordar el tenor y espíritu del precepto.

VI. Sobre la improcedencia de la presunción de uso continuado y la prescripción de la acción sobre el propio uso.

La tesis de la calificación negativa, que se fundamenta en la imprescriptibilidad del uso por ser una infracción continuada, parte de dos presunciones que no resultan del título ni del Registro:

1. Presume que el uso como vivienda se ha mantenido de forma ininterrumpida desde la finalización de las obras. En el título objeto de calificación, la antigüedad de las obras de transformación data de hace más de quince años (así resulta del certificado técnico visado). La tesis de la nota de calificación asume que el uso ha sido igualmente continuado desde entonces, circunstancia incierta y de la que no existe vestigio probatorio alguno en sede del título calificado. El Registrador no puede presumir el acaecimiento de un hecho negativo (la no interrupción del uso) para denegar la inscripción.

2. Aun asumiendo, a meros efectos dialécticos, que la infracción fuese el uso y que éste se inició con la terminación de la obra (hace más de quince años), la acción para la restauración de la legalidad urbanística en Cataluña, conforme al artículo 207.1 del TRLUC, prescribe a los seis años. Si han transcurrido más de quince años desde el inicio de dicho uso como acredita el certificado del técnico competente y en ausencia de prueba de que ha existido un uso efectivo en los últimos 6 años, también la acción de restauración respecto del uso mismo habría prescrito, quedando desprovista de fundamento su denegación, puesto que la prescripción respecto del uso estaría igualmente ganada en tanto no obre prueba de que haya sido habitada durante los últimos 6 años.

En el sentido de lo expuesto, atendiendo al significado más estricto del concepto "prescripción", se tiene que tener en cuenta, que la prescripción es una institución jurídica que establece un límite temporal para el ejercicio de ciertos derechos o acciones legales. Básicamente, implica que una vez que ha transcurrido el periodo de tiempo que la ley determina, una persona o entidad ya no puede iniciar un procedimiento legal o reclamar un derecho, y dado que la propia ley utiliza el término prescripción, atiende a las posibilidades y plazos de que dispone la administración para revertir una situación ya existente, transcurridos los cuales debe entenderse que dicha acción ha decaído y consecuentemente dicha situación se consolida a todos los efectos.

No existe pues fundamento jurídico alguno en la normativa catalana para entender que el uso es una infracción urbanística de carácter continuado por cuanto dicha normativa solo refiere el instituto de la prescripción en un tratamiento unitario para todos los supuestos de infracción, al margen de lo que posteriormente exponemos en cuanto a la actividad. Más aún resulta ciertamente paradigmática que la Dirección General, en las ya expuestas resoluciones, disocie el tratamiento de la edificación de la del uso, permitiendo mantener lo edificado pero sin que pueda acceder la modificación de uso, cuando resulta obvio que no cabe lo segundo sin lo primero, sobre todo en el ámbito de Cataluña, donde las exigencias de las condiciones de habitabilidad resultan de un examen exhaustivo de las circunstancias edificatorias y no precisamente de los términos que consten en las escrituras y en los libros registrales, siendo más que conocidos los casos donde determinadas viviendas, pese a constar como tales en el registro, no son aptas para renovar las cédulas de habitabilidad.

Así resulta de uno de los fundamentos contenidos en la resolución de 25 de junio de 2024 citada, por referencia a las Sts de 29 de junio de 2001 y 12 de marzo de 2021, donde se señala que la consecuencia derivada de la caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística es la de oponerse a cualquier intento de demolición, es decir permitir al interesado mantener la edificación, entendiéndose que no

ha ganado la prescripción respecto del uso aunque pueda demostrarse la caducidad de dicha acción.

Esto supone de facto, no solo introducir una reforma que en la práctica deroga parcialmente lo dispuesto en el artículo 28.4 de la ley del suelo, sino incurrir en el error de confundir uso con actividad y de disociar, como antes exponía, el uso de la edificación.

Respecto de lo primero, ni que decir tiene que el artículo 207 de la normativa catalana está siendo objeto de una interpretación totalmente errónea por cuanto el mismo se refiere de forma completamente diferenciada a la actividad y a la infracción urbanística, de forma que siendo reconocido por esta Dirección General y admitido por todos que el cambio de uso es una infracción, no puede aplicarse el tratamiento de actividad donde habla efectivamente de cese de la misma, a diferencia de la infracción urbanística donde no emplea tal término.

No es esto cuestión baladí dado que precisamente la doctrina de la infracción continuada de nuestra Dirección General se sustenta en no entender adquirido por prescripción el uso dado que el cómputo del plazo de los seis años se cuenta desde su cese, cuestión que como hemos visto, el propio 207 circunscribe en su ámbito de aplicación a la actividad y no a una infracción urbanística, lo cual priva de sentido a la extrapolación que se realiza en la doctrina expuesta.

Así pues, resulta obvio que dicho cese debe quedar limitado a una actividad, no a una infracción urbanística, cuyo hecho viene determinado por la terminación de las obras de distribución y configuración como vivienda y no por el efectivo uso que se le dé a las mismas.

Respecto de lo segundo, se puede afirmar con rotundidad que en Cataluña no cabe el uso como vivienda sin que las características de la edificación lo acompañen, dado que el mismo es inherente a las características arquitectónicas del inmueble y que asimismo reúna las condiciones de habitabilidad exigidas en el decreto 141/2012 de 30 de octubre.

El reconocimiento de la prescripción por parte de la Dirección General priva del fundamento a la negación del acceso al cambio de uso al registro de la propiedad, basado en la idea de que únicamente pueden acceder actos plenamente válidos, en conformidad con el artículo 33 de la ley hipotecaria. Tanto es así que la prescripción de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística priva de toda acción al ayuntamiento y consecuentemente convierte de facto una situación de pendencia en claramente consolidada.

Una cuestión sí debe quedar clara y es, que aun admitiendo que el cambio de uso es una infracción de carácter continuado y que por lo tanto el cómputo del plazo se inicia en el momento del cese, la prescripción de la acción urbanística referente a las obras, sí tiene un inicio claro que es la terminación de las mismas, doctrina indiscutida e indiscutible, dado que sería del todo inamisible que la prescripción sólo se inicie cuando la administración tenga conocimiento de tal hecho. Supuesto lo anterior, carece de todo sentido negar el acceso al registro del cambio de uso, cuando las obras que dieron lugar al mismo están del todo prescritas.

En este sentido debe afirmarse que, de alegarse como es el caso, por el registrador, el uso continuado como vivienda, siendo claramente una circunstancia que excede de su ámbito de calificación y conocimiento, corresponde a éste la prueba de tal uso continuado, dado que pueden existir tales obras sin que las mismas se hayan utilizado como vivienda. Partiendo de esto último, será pues la administración la que tenga que demostrar, en base a la doctrina de la infracción continuada, que la edificación se ha destinado a tal uso durante todo el tiempo que media desde la terminación de las obras hasta la alegación de la prescripción. Dado pues, que esto último resulta en una circunstancia de muy difícil o imposible prueba efectiva, no queda otra vía que, tomar como dies ad quo del inicio de la prescripción, el de la terminación de las obras, so pena de generar una pluralidad de situaciones que dañarían enormemente la seguridad jurídica al destruir de facto el instituto de la prescripción.

En conclusión a lo expuesto, disociar el uso de la edificación constituye un error claro de concepto, puesto que como ha quedado claramente expuesto no cabe lo primero sin lo segundo.

El uso no es una actividad, sino un destino o finalidad de la edificación, por lo que no supone una actuación continuada por parte del interesado que justifique tomar el cómputo de la prescripción en su cese, sino una infracción que tiene un inicio claramente determinado y determinable, cual es la terminación de las obras.

En caso de que se admitiera el uso como infracción continuada, en los supuestos donde hubiera edificación pero no uso como ante el que nos encontramos, dado que prescripción hay, a menos que se pruebe la existencia de dicho uso, el plazo se contará necesariamente desde la terminación de las obras.

Nótese que lo anterior se entiende sin perjuicio del régimen de comunicación previsto en el artículo 28.4 de la ley del suelo por el cual el registrador comunicará al ayuntamiento la operación practicada de forma que éste, si considera que todavía la infracción no ha prescrito, puede actuar en consecuencia pero sin que en ningún caso deba negarse el acceso al registro de hecho basado en una infracción prescrita cuando dicha prescripción se funde y se acredite con alguno de los medios previstos en el referido precepto, como el certificado técnico en el caso que nos ocupa.

La inexistencia en el presente caso, de uso contrario al planeamiento priva aún más si cabe de fundamento la calificación registral dado que nos situamos ante un su supuesto donde el uso no puede ser considerado como contrario a planeamiento, al tratarse de suelo urbano consolidado ni tampoco a la densidad, donde, como consecuencia del cambio de uso instrumentalizado en la escritura no se vulnera dicha densidad de forma que no puede asimilarse esta situación como fuera de planeamiento.

Por tanto, conforme a las máximas del principio tabular, el Registrador no dispone de medios para sostener que la acción de restauración del uso no está prescrita, debiendo atenderse a la antigüedad acreditada en el título.

Por todo lo expuesto,

Se solicita a la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública:

Que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, se sirva admitirlo y, en su virtud, tenga por interpuesto recurso gubernativo contra la calificación negativa del Registrador de la Propiedad de Barcelona n.º 11, de fecha tres de octubre de dos mil veinticinco (Asiento 3921, Diario 2025), y, previos los trámites legales oportunos, dicte Resolución estimando íntegramente el recurso, revocando la nota de calificación y ordenando la inscripción de la escritura de cambio de uso por prescripción (Protocolo 1352/2025) en los términos solicitados.»

IV

El registrador de la Propiedad informó y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9.3, 33 y 47 de la Constitución Española; 3, 4, 348 y 349 del Código Civil; 18, 326 y 328 de la Ley Hipotecaria; 12, 15 y 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil; la disposición final primera de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; los artículos 187, 187 bis y 187 ter del Decreto Legislativo 1/2.010, de 3 de agosto que aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña; 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística; 30 del Decreto 64/2014, de 13 de mayo por el que se aprueba el

Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística; las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1992, 3 de abril de 2000, 29 de junio de 2001 y 21 de febrero de 2023; las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña número 3394/2022, de 4 de octubre, 2864/2023, de 24 de julio, y 1020/2023, de 21 de marzo; la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 8 de febrero de 2023; la sentencia de la Audiencia Provincial de Cataluña número 616/2021, de 22 de junio; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 26 de febrero de 1996, 23 de julio de 2004, 22 de abril de 2005 (2.ª), 19 de abril de 2006, 9, 10 (2.ª), 12, 13, 15 (2.ª), 17, 18, 19 y 22 de diciembre de 2008, 8, 9, 10, 12, 13 y 14 de enero, 2 de marzo, 25 de mayo, 26 de septiembre y 21 de noviembre de 2009, 9 de enero de 2010, 24 de marzo, 12 y 14 de abril, 4 de mayo, 14 de junio y 14 de noviembre de 2011, 21 de enero y 16 de febrero de 2012, 5 de agosto, 13 de noviembre y 16 de diciembre de 2013, 21 y 23 de abril de 2014, 13 de mayo, 12 de septiembre y 7 y 30 de noviembre de 2016, 9 de enero de 2017, 27 de junio de 2018 y 27 de marzo de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 25 de mayo y 21 de julio de 2021, 30 de marzo, 2 de junio y 7 de julio de 2022, 1 de marzo, 13 de abril y 8 de mayo de 2023, 25 de marzo, 9 de abril, 11 de junio, 9 de julio, 1 de octubre y 25 de noviembre de 2024 y 25 de junio y 10 de julio de 2025.

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

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

La citada Sentencia del Tribunal Constitucional resuelve lo siguiente:

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

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

(...) En conclusión, resulta contrario al bloque de la constitucionalidad el artículo 3.4 impugnado, en cuanto atribuye a la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de la Generalitat la competencia para resolver los recursos cuando las cuestiones registrales planteadas exceden del marco estricto del Derecho civil catalán. Incurre así el

precepto en inconstitucionalidad y nulidad en los incisos «y al menos uno se basa en normas del Derecho catalán o en su infracción» e «incluidos los que no aleguen la infracción de una norma del Derecho catalán (...).»

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

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

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

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

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

2. Por escritura de cambio de uso y declaración de obra nueva otorgada el día 13 de agosto de 2025 se formalizó el cambio de uso de un elemento privativo de una propiedad horizontal, concretamente local comercial para destinarlo a vivienda, solicitando la inscripción del cambio de uso por antigüedad. Para acreditar el cambio de uso, y su prescripción a efectos urbanísticos, se incorpora informe y certificado técnico expedidos el día 22 de julio de 2025 que son protocolizados en la escritura. En el referido certificado técnico describe la vivienda y se certifica que dicha vivienda está totalmente consolidada y es en su totalidad legalizable, con una antigüedad de los materiales superior a quince años, así como que no existe incoado expediente de disciplina urbanística sobre dicha finca. Se incorpora igualmente complemento de certificado del que resulta que, consultados los datos obrantes en el Catastro y en los archivos municipales, dicho suelo es urbano y consolidado y que el cambio de uso que se va a instrumentalizar no vulnera el planeamiento ni la densidad urbanística vigentes y que no supone una alteración en cuanto a la composición o volumetría del edificio donde está enclavado.

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Barcelona número 11, el registrador suspende la inscripción solicitada al no resultar acreditada la correspondiente autorización administrativa para el cambio de uso, considerando que la legislación catalana no admite la prescripción de la alteración del uso.

3. El notario recurrente alega, en esencia, que en la medida en que en la escritura se incorpora un certificado de un arquitecto colegiado que certifica la antigüedad del cambio de uso declarado, se entiende cumplida la exigencia del artículo 28, apartado 4, del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, así como las del artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, preceptos que también son aplicables a los cambios de uso; que la propia Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública ha admitido de forma pacífica y reiterada la aplicabilidad de estos preceptos a los supuestos de cambios de uso; que la interpretación de que el uso sin licencia no prescriben hasta que transcurran seis años de su cese no es aplicable al supuesto de hecho de la escritura, pues se trata de un cambio de uso de inmueble sito en suelo urbano consolidado, en el que se admite el uso residencial; que la infracción cometida no es, por tanto, un uso contra plan, sino un uso sin licencia; que la aplicación de la citada doctrina haría igualmente inviable la inscripción de obras por antigüedad porque siempre tendría un «uso» que constituiría una infracción continuada respecto de la que no se ha iniciado su prescripción; que la legislación urbanística catalana no excluye la posibilidad del cambio de uso por prescripción; que el ámbito de calificación del registrador está tasado por el propio artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo, sin perjuicio de que notificada por el registrador la inscripción practicada sea dicha Administración la que estará obligada a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario; que la exigencia de un título administrativo habilitante conduce a la inaplicabilidad de la vía del citado artículo 28.4 para inscribir los cambios de uso, reconduciendo todos estos supuestos a la regla contenida en el artículo 28.1 de la misma norma; que la calificación presume que el uso se ha mantenido de forma ininterrumpida desde la finalización de las obras; y que el inicio del cómputo del plazo de prescripción desde el cese del uso debe quedar limitado a una actividad, pero no a una infracción urbanística, cuyo hecho viene determinado por la terminación de las obras de distribución y configuración como vivienda; añade que el uso no es una actividad, sino un destino o finalidad de la edificación, por lo que no supone una actuación continuada por parte del interesado que justifique tomar el cómputo de la prescripción en su cese, sino una infracción cuyo cómputo del plazo de prescripción tiene su «dies a quo» en la terminación de las obras.

4. Este Centro Directivo ya se ha pronunciado en distintas Resoluciones (vid., por todas, las Resoluciones de 21 de julio de 2021 y las más recientes de 9 de abril, 11 de junio, 9 de julio, 1 de octubre y 25 de noviembre de 2024 y 25 de junio de 2025) sobre el impacto que tiene la normativa urbanística en relación con el cambio de uso de una edificación y su inscripción en el Registro de la Propiedad. Conforme dicha doctrina forma parte del derecho del propietario de un terreno la facultad de construir y edificar en el mismo siempre que se ejercite «de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien» (vid. artículo 12 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana). Esta idea se enfatiza afirmando el carácter estatutario del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, así como que su uso, disfrute y explotación ha de hacerse «conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien», por lo que la edificación sólo puede hacerse para «uso o usos determinados». El artículo 15.1 de la citada ley dispone que «el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende, con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes: a) Dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística (...)».

De ello resulta que el uso autorizado no es una característica accidental de la edificación, sino que forma parte de su estructura, integrando el contorno que delimita su contenido. Por tanto, la alteración del uso permitido implica una alteración del contenido del derecho de propiedad. Paralelamente, el denominado aprovechamiento urbanístico, expresión económica del derecho de propiedad urbana, viene directamente determinado por parámetros de edificabilidad y tipología de uso. El control administrativo sobre si una edificación concreta y determinada puede ser objeto de un uso específico se lleva a cabo con carácter previo mediante la oportuna licencia de edificación y determinación de usos y posteriormente con la licencia de ocupación (u otro título habilitante) que tiene por objeto la verificación de que la edificación autorizada se ha llevado a cabo de acuerdo con, entre otros extremos, los usos previstos y aprobados. La contravención de la normativa urbanística se reprime con la aplicación de las previsiones sobre disciplina con las sanciones contempladas al respecto, pudiendo derivar, además, en actuaciones de restablecimiento de la legalidad infringida.

5. Desde el punto de vista registral, en la inscripción de una edificación debe reflejarse: «(...) si en el proyecto aprobado se especifica, el número de viviendas, apartamentos, estudios, despachos, oficinas o cualquier otro elemento que sea susceptible de aprovechamiento independiente» (artículo 45 del Real Decreto 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 inciso inicial del citado artículo 45 aclara que el requisito se aplica tanto a los edificios como a las mejoras sobre los mismos, debiendo acreditarse antes de la inscripción la concurrencia de los requisitos establecidos por la normativa urbanística, o acreditando por medio de certificado o documento hábil que han transcurrido los plazos para el ejercicio de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición conforme al artículo 28, apartado 4, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

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

dada la eventual prescripción, o caducidad, de las acciones para restablecer la legalidad urbanística. Verificada la inscripción en el Registro de la Propiedad con unos usos determinados cuyo reflejo consta en la forma establecida en el artículo 45 transcrito, cualquier modificación que de los mismos se lleve a cabo exige nuevamente la aplicación de la norma sobre inscripción en el Registro de obras nuevas (vid. artículo 28, apartado 3, de la Ley de Suelo), pues es evidente que la alteración del uso de todo o parte del edificio inscrito cuando la ley urbanística aplicable exija autorización conduce a dicho supuesto en cuanto modificación del objeto del derecho de propiedad.

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

7. Justificada la aplicación del régimen registral sobre edificaciones previsto en el artículo 28 de la actual Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana a la constatación registral del cambio de uso de inmuebles, la inscripción que se practique exigirá la acreditación de los distintos requisitos a que se refiere el precepto según que la solicitud se lleve a cabo con aportación de la documentación urbanística a que se refiere su apartado 1 o con aportación de aquella otra documentación que acredite la improcedencia de adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, fijados por la legislación autonómica competente, en concordancia con el apartado 4 del artículo 28 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en relación con el artículo 52 del Reglamento sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística aprobado por el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio. Como declararon las Resoluciones de 5 de agosto y 13 de noviembre de 2013, 12 de septiembre y 30 de noviembre de 2016, 31 de agosto de 2017, 27 de junio de 2018, 27 de marzo de 2019, 21 de julio de 2021, 7 de julio de 2022 y 25 de marzo, 11 de junio, 9 de julio y 1 de octubre de 2024, el cambio de local a vivienda puede practicarse por la vía prevista en el artículo 28.4 citado.

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

9. Es, por tanto, al Ayuntamiento al que le corresponde ese concreto control y reaccionar contra la infracción urbanística que se hubiere podido cometer solicitando, en su caso, que se anote en el Registro de la Propiedad el expediente incoado, y quien también estará obligado, una vez recibida la notificación por parte del registrador de haber realizado la inscripción de la modificación de la descripción de la finca motivada en actuaciones que comportan la alteración de su destino, a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción, la concreta situación urbanística de la finca tras dicho cambio, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario, incurriendo en responsabilidad en caso de no hacerlo por los perjuicios económicos que

se produzcan al adquirente de buena fe de la finca -cfr. artículo 28, apartado 4, de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana-. A su vez, la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento será recurrible ante los juzgados del orden jurisdiccional contencioso-administrativo -artículo 64 de esa misma ley-.

10. Este esquema basado en la norma positiva prevista en el citado artículo 28, apartado 4, de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana ha sido aplicado en la práctica en numerosas ocasiones y ha posibilitado que la Administración pudiera tener conocimiento de actuaciones clandestinas y reaccionar en consecuencia. Así, la Resolución de esta Dirección General de 12 de septiembre de 2016 admitió la práctica de la inscripción pese a que la misma había sido denegada por carecer de licencia municipal para el cambio de uso de local a vivienda, interpretando que el «cambio de uso de la edificación es un acto de modificación de la obra nueva inscrita y que dicha situación reconduce a los requisitos para la inscripción de obras nuevas, por lo que es forzoso admitir que es posible practicar la inscripción sin licencia en los supuestos en que la Ley así lo permite y que actualmente vienen contemplados en el artículo 28.4 de la Ley de Suelo y en el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio» (fundamento de Derecho cuarto). Y ello porque no compete al registrador calificar la naturaleza de la eventual infracción cometida, pero sí lo es la de decidir el plazo aplicable a efectos del artículo 28.4 de la Ley de Suelo estatal que, recordemos, no requiere una prueba exhaustiva de la efectiva prescripción.

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

De esta forma, en aquellas Autonomías que no admitan la prescripción de la modificación de uso, la única vía admisible para la inscripción registral de la modificación de la descripción de la finca en cuanto su destino es la acreditación de la oportuna licencia o certificado municipal que acredite su situación consolidada o en fuera de ordenación, al amparo del artículo 28, apartado 1, de la Ley de Suelo, sin que sea posible su inscripción sin acreditar algún título administrativo habilitante. Esta doctrina ha sido reiterada por las Resoluciones de 25 de junio y 10 de julio de 2025.

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

12. En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el artículo 187.1.k) del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, exige licencia previa para la modificación de un régimen de la propiedad horizontal. Dicha exigencia se hace extensiva al cambio de uso de un elemento privativo de la propiedad horizontal de la interpretación conjunta del citado artículo en relación con los artículos 187 bis que exige comunicación previa a la Administración para el acto que implique cambio de uso de las edificios e instalaciones, salvo que se destinen a un uso residencial, que requieren autorización administrativa, por aplicación del artículo 187.2 en relación con el artículo 187 bis. Dicha exigencia se ratifica por el artículo 30 del Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la legalidad urbanística de Cataluña, que dispone: «Están sujetas a licencia urbanística previa la constitución o modificación de un régimen de propiedad horizontal, simple o compleja, sobre un edificio o un conjunto inmobiliario y cualquier otra operación o negocio jurídico que, directamente o indirectamente, conlleve un incremento del número de viviendas, establecimientos u otros elementos susceptibles de aprovechamiento privativo independiente

respecto de los autorizados en una licencia urbanística anterior. A estos efectos, las plazas de aparcamiento y los trasteros solo se deben tener en cuenta si el planeamiento urbanístico o las ordenanzas municipales de edificación regulan su número o dimensión».

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

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

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

Por tanto, no sería admisible el uso contrario al Plan en una edificación ilegal dado que, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 2000, dicho uso no puede adquirirse por prescripción, aunque haya caducado la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística. Criterio seguido por este Centro Directivo en las Resoluciones de 11 de junio y 9 de julio de 2024 y 25 de junio de 2025, que declararon que para que opere la prescripción no sólo se necesita acreditar desde cuándo está destinada a vivienda, y cuándo fueron las últimas reformas que culminaron la obra, plazo a partir del cual se computa la prescripción; sino que, además, debe acreditarse que ese uso no es contrario al planeamiento urbanístico pues en otro caso no operaría la prescripción.

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

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

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

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

Es más, del propio certificado técnico que se incorpora al título no resulta expresamente que la vivienda, así configurada y destinada a ese concreto uso, lo sea con una antigüedad superior a seis años, pues, como se ha dicho, lo único que manifiesta es que tal vivienda está consolidada y es legalizable, con una antigüedad de los materiales superior a quince años, pero sin hacer referencia a cuándo se comenzó a usar como vivienda y si, efectivamente, se ha producido un cese en dicho uso que pudiera determinar el inicio del plazo de prescripción.

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

encontrado un refrendo legal en el artículo 361.6 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, de uso del suelo y protección de espacios naturales en Canarias, que permite expresamente a los interesados solicitar de la Administración correspondiente la expedición de certificación acreditativa del uso consolidado, concepto diferenciado a la situación de fuera de ordenación (artículo 362).

18. En conclusión, la aplicación del régimen registral sobre edificaciones previsto en el artículo 28 de la actual Ley de Suelo a la constatación registral del cambio de uso de inmuebles se condiciona a que, tanto la normativa urbanística de aplicación como la jurisprudencia que la interpreta, posibiliten la prescripción o caducidad de la acción de restablecimiento de legalidad respecto al uso y que, caso de preverse en la normativa un plazo de prescripción, se acredite el transcurso de éste es necesario acreditar el oportuno certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística, sin que esta circunstancia pueda acreditarse por el técnico certificador de la obra porque la atribución de esa potestad certificante, por aplicación del principio de legalidad, debe estar prevista en la norma jurídica, de modo expreso y específico, por incidir en un ámbito en el que es necesaria una licencia para realizar determinados actos. En el presente caso no resulta norma con rango legal que atribuya una facultad certificante a los técnicos que, junto otros requisitos, permitan prescindir del título administrativo de la licencia para hacer constar en el Registro de la Propiedad un cambio de uso, a diferencia de la regulación expresa y determinada de esta misma potestad certificante en las obras nuevas.

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

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 28 de enero de 2026.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.