

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

14847 *Resolución de 30 de marzo 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 San Sebastián de los Reyes n.º 2, por la que se suspende la inscripción de una escritura de cambio de uso de local a vivienda.*

En el recurso interpuesto por don A. P. M. contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de San Sebastián de los Reyes número 2, don Joaquín Luaces Jiménez-Alfaro, por la que se suspende la inscripción de una escritura de cambio de uso de local a vivienda.

Hechos

I

Mediante escritura otorgada el día 20 de noviembre de 2025 ante el notario de Madrid, don Eduardo Ávila Rodríguez, con el número 4.628 de protocolo, se formalizaba el cambio de uso de un inmueble, «local número 1-1 situado en la planta baja y en la planta semisótano del Portal (...) del edificio situado en (...) San Sebastián de los Reyes». Se pretendía la inscripción al amparo del 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, acreditando la antigüedad de la descripción como vivienda desde el año 2009 según los antecedentes de la información catastral que se incorporaba.

II

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de San Sebastián de los Reyes número 2, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Calificado el precedente documento no se accede a la inscripción solicitada teniendo en cuenta los siguientes Hechos y Fundamentos de Derecho:

Hechos: Mediante escritura otorgada en Madrid, ante su Notario Eduardo Ávila Rodríguez, el día 20/11/2025, número 4628/2025 de su protocolo, que motivó el asiento de presentación número 6185 del Diario 2025, se formaliza un cambio de uso de un inmueble sito en Local 1-1 en planta baja del portal (...) del municipio de San Sebastián de los Reyes, solicitándose la constancia del mismo en los libros a mi cargo. Fundan su petición en base a la Resolución de la DGRN de 27 de marzo de 2019, en relación con el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley del Suelo, así como la Resolución de 21 de julio de 2021, aportándose a tal fin certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca.

Consultada la documentación aportada se observa que adolece de los siguientes defectos:

- No se aporta licencia de cambio de uso ni, en su defecto, declaración responsable con acto de conformidad del ayuntamiento.
- No se aporta declaración responsable a los efectos de obtención de la licencia de primera ocupación. Si existiera licencia del ayuntamiento, no sería necesaria la licencia de primera ocupación.

Por lado, en la documentación aportada se hace constar que los estatutos de la edificación a la que pertenece la finca no existe norma que prohíba o impida el cambio de uso de los locales, aportándose a tal fin copia de los mismos. Consultados los libros de mi cargo, los estatutos inscritos no coinciden con los protocolizados, si bien los inscritos tampoco contienen norma alguna que impida la operación solicitada.

Fundamentos de Derecho: El régimen urbanístico de los cambios de uso de locales a vivienda está sujeto al sistema de control de declaración responsable, según establece el artículo 155.b y 159 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. Este criterio aparece reiterado en diversas resoluciones de la DGSJFP, por todas la de 5 de julio de 2024.

Por lo expuesto se suspende la inscripción solicitada. No se toma anotación preventiva por no haberse solicitado.

Contra esta calificación (...)

Titular Joaquín Luaces Jiménez-Alfaro Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Joaquín Luaces Jiménez-Alfaro registrador/a de san Sebastián de los Reyes 2 a día nueve de diciembre del dos mil veinticinco.»

III

Solicitada calificación sustitutoria, correspondió la misma al registrador Mercantil XXIII de Madrid, don Fernando Trigo Portela, quien confirmó, el día 17 de diciembre de 2025, la nota de calificación del registrador de la Propiedad de San Sebastián de los Reyes número 2.

IV

Contra la nota de calificación sustituida, don A. P. M. interpuso recurso el día 9 de enero de 2026 por los siguientes motivos:

«Primero. Objeto del recurso y límites de la calificación (arts. 18 y 326 LH)

El recurso se dirige contra la calificación negativa que suspende la inscripción por exigir licencia o declaración responsable acompañada de “acto de conformidad” municipal y, adicionalmente, declaración responsable/licencia de primera ocupación.

Conforme a los artículos 18 y 326 de la Ley Hipotecaria, la calificación registral debe ceñirse a la legalidad del título presentado y a los documentos aportados con él, sin poder exigir requisitos no previstos normativamente como condición registral ni fundamentarse en hipótesis o valoraciones externas no incorporadas al título.

Segundo. Incorrecta interpretación y aplicación del artículo 28 TRLSRU

La calificación se ampara, directa o indirectamente, en el artículo 28 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU).

No obstante, dicho precepto:

1. No impone con carácter general, como requisito registral, la aportación de una licencia urbanística para el acceso registral de la constancia del uso, ni exige un “acto administrativo expreso de conformidad” como condición de inscripción.

2. Sitúa el control registral en un plano limitado: el Registro no está llamado a realizar un juicio urbanístico pleno, sino a comprobar si, conforme a la documentación presentada, resulta acreditada una ilegalidad urbanística vigente que impida el acceso registral.

En el presente caso:

- No consta incorporado al título ningún expediente de disciplina urbanística,
- No consta orden de restauración de la legalidad,
- No consta resolución administrativa firme desfavorable aportada o incorporada a la escritura.

En consecuencia, el artículo 28 TRLSRU no ampara la suspensión acordada sobre la base de exigir un pronunciamiento administrativo positivo no previsto como requisito registral.

Tercero. Aplicación indebida del régimen de declaración responsable: inexistencia de “acto de conformidad” como requisito registral

La nota sostiene que el régimen urbanístico del cambio de uso está sujeto al sistema de control de declaración responsable (citando los arts. 155.b y 159 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid), y cita expresamente la doctrina de la DGSJFP, “por todas la de 5 de julio de 2024”.

Sin embargo, pese a reconocer dicho marco, la calificación exige una declaración responsable acompañada de un supuesto “acto de conformidad” municipal, exigencia que:

- No aparece impuesta como requisito en los artículos citados de la Ley 9/2001 ni en la lógica propia del régimen de declaración responsable,
- y además entra en contradicción con la propia doctrina que la nota invoca (Resolución DGSJFP 5/7/2024), que precisamente contempla el control por declaración responsable sin exigir un acto municipal expreso previo cuando no exista norma que lo imponga.

Por tanto, la exigencia de “acto de conformidad” constituye un requisito no previsto y, en todo caso, una carga improcedente para condicionar la inscripción.

Cuarto. Improcedencia de exigir declaración responsable o licencia de primera ocupación en un supuesto sin obras

La nota añade como defecto independiente la ausencia de declaración responsable “a los efectos de obtención de la licencia de primera ocupación”.

Sin embargo:

- La documentación presentada y la propia configuración del supuesto se refieren a un inmueble cuya realidad física/constructiva no responde a la ejecución de obras recientes que requieran control de primera ocupación en términos registrales.
- La exigencia de primera ocupación opera, en su caso, ligada a actuaciones edificatorias/constructivas o a supuestos típicos de final de obra y control de habitabilidad administrativa; pero no puede convertirse en un requisito registral generalizado para la mera constancia del uso cuando no consta obra nueva ni actuación edificatoria reciente que fundamente tal exigencia en el ámbito registral.

En consecuencia, la exigencia adicional de primera ocupación resulta desproporcionada e improcedente como requisito para la inscripción solicitada, máxime sin acto administrativo firme incorporado al título que la imponga.

Quinto. Extralimitación del control registral: el Registro no puede sustituir al Ayuntamiento

La doctrina reiterada de esa Dirección General establece que el Registrador:

- no puede sustituir a la Administración urbanística ni realizar un juicio completo de legalidad urbanística material,
- y no puede condicionar el acceso registral a un pronunciamiento administrativo positivo inexistente en la normativa como requisito de inscripción.

En el presente supuesto, al exigir “acto de conformidad” municipal y primera ocupación sin soporte documental firme incorporado al título, la calificación convierte al Registro en un órgano de control urbanístico preventivo, función ajena a la competencia registral y propia de la Administración municipal.

Sexto. Inexistencia de prohibición estatutaria y ausencia de obstáculo comunitario

Conforme reconoce la propia nota, no existe prohibición estatutaria del cambio de uso, y el hecho de que los estatutos inscritos no coincidan literalmente con los protocolizados no constituye defecto insubsanable si, en todo caso, ninguno de los textos contiene prohibición expresa.

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Propiedad Horizontal y la doctrina constante de la DGRN/DGSJFP, la inexistencia de prohibición expresa implica la validez de la operación desde el punto de vista comunitario, sin que esta cuestión pueda impedir la inscripción.

Séptimo. Prescripción de la acción de restablecimiento y eficacia registral de la situación consolidada (Fundamento reforzado)

Sin perjuicio de lo anterior, y como elemento esencial del caso, debe destacarse que la inscripción interesada no pretende la legalización de un uso nuevo ni la convalidación de una actuación urbanística reciente, sino el acceso registral de una situación de uso residencial antigua, consolidada y persistente.

A tal efecto, consta acreditado en la documentación aportada (certificación catastral descriptiva y gráfica e historial catastral) que el inmueble figura con uso principal residencial y destino vivienda desde hace un periodo ampliamente superior a los plazos de ejercicio de acciones de disciplina/restablecimiento, sin que conste incorporada al título actuación administrativa firme dirigida a la restauración de la legalidad.

La doctrina de esa Dirección General admite el acceso registral de situaciones consolidadas cuando no resulta acreditada una ilegalidad urbanística vigente mediante expediente o resolución firme incorporada al título, sin que sea conforme a Derecho trasladar al Registro una carga probatoria equivalente a un control urbanístico completo que corresponde al Ayuntamiento.

Por todo ello, concurre base suficiente para revocar la calificación y declarar inscribible el título presentado.»

V

El registrador de la Propiedad emitió informe ratificando la nota de calificación y elevó el expediente a este Centro Directivo.

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; 45 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario; 151, 152, 155, 157, 159, 160 y 236.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid; 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 Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de abril de 2000 y 29 de junio de 2001; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 26 de febrero de 1996, 23 de julio de 2004, 22 de abril de 2005 (2.ª), 19 de abril de 2006, 9, 10 (2.ª), 12, 13, 15 (2.ª), 17, 18, 19 y 22 de diciembre de 2008, 8, 9, 10, 12, 13 y 14 de enero, 2 de marzo, 25 de mayo, 26 de septiembre y 21 de noviembre de 2009, 9 de enero de 2010, 24 de marzo, 12 y 14 de abril, 4 de mayo, 14 de junio y 14 de noviembre de 2011, 21 de enero y 16 de febrero de 2012, 5 de agosto, 13 de noviembre y 16 de diciembre de 2013, 21 y 23 de abril de 2014, 13 de mayo, 12 de septiembre y 7 y 30 de noviembre de 2016, 9 de enero

de 2017, 27 de junio de 2018 y 27 de marzo de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 25 de mayo y 21 de julio de 2021, 30 de marzo, 2 de junio y 7 de julio de 2022, 1 de marzo, 13 de abril y 8 de mayo de 2023, 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. Se plantea en el presente expediente la inscripción de una escritura por la que se formaliza un cambio de uso de una finca descrita como local en planta baja y se pretende la inscripción con la descripción de vivienda al amparo del artículo 28.4 de la Ley de Suelo acreditando la antigüedad de la descripción como vivienda desde el año 2009 según los antecedentes de la información catastral que se incorpora.

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

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

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

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

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

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

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

El control administrativo sobre si una edificación concreta y determinada puede ser objeto de un uso específico se lleva a cabo con carácter previo mediante la oportuna licencia de edificación y determinación de usos y posteriormente con la licencia de ocupación (u otro título habilitante) que tiene por objeto la verificación de que la edificación autorizada se ha llevado a cabo de acuerdo con, entre otros extremos, los usos previstos y aprobados.

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

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

Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística).

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

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

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

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

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

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

Justificada la aplicación del régimen registral sobre edificaciones previsto en el artículo 28 de la actual Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana a la constatación registral del cambio de uso de inmuebles, la inscripción que se practique exigirá la acreditación de los distintos requisitos a que se refiere el precepto según que la solicitud se lleve a cabo con aportación de la documentación urbanística a que se refiere su apartado 1 o con aportación de aquella otra documentación que acredite la improcedencia de adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes (lo que, conforme al artículo 195.1 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, se produce por el transcurso de cuatro años, plazo que se eleva a seis años por la Ley 7/2024, de 26 de diciembre), todo ello tal y como previene el apartado 4 del artículo 28 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en relación con el artículo 52 del Reglamento sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística aprobado por el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, del que resultan cuatro posibles medios: la certificación del Ayuntamiento, la certificación catastral descriptiva y gráfica, la certificación de técnico competente y el acta

notarial, sin que haya una jerarquía entre esos medios (cfr. las Resoluciones de 16 de diciembre de 2013 y 23 de abril de 2014).

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

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

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

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

Por otra parte, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 21 de febrero de 2022 se refiere a una escritura de «cambio de uso de inmueble» que habría sido objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad tras la Resolución de esta Dirección General de 12 de septiembre de 2016 por la que se estimó el recurso formulado por el notario autorizante y se revocó la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Eivissa número 2. Como expone dicha sentencia «la citada Resolución de la DGRN de 12 de septiembre de 2016 admite la práctica de la inscripción pese a que la misma había sido denegada por carecer de licencia municipal para el cambio de uso de local a vivienda. Lo hace en la interpretación que efectúa del artículo 28,4 TRLSRU y sobre la base de que el “cambio de uso de la edificación es un acto de modificación de la

obra nueva inscrita y que dicha situación reconduce a los requisitos para la inscripción de obras nuevas, por lo que es forzoso admitir que es posible practicar la inscripción sin licencia en los supuestos en que la Ley así lo permite y que actualmente vienen contemplados en el artículo 28.4 de la Ley de Suelo y en el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio" (F.D. 4.º). No deja de advertir en todo caso que "no es competencia de este Centro Directivo, ni tampoco del registrador calificar la naturaleza de la eventual infracción cometida, pero sí lo es la de decidir el plazo aplicable a efectos del artículo 28.4 de la Ley de Suelo estatal que, recordemos, no requiere una prueba exhaustiva de la efectiva prescripción" (F.D. 6.º). De esta forma, cuando la DGRN resuelve lo está haciendo exclusivamente de cara a declarar la procedencia "de la vía registral de acceso de edificaciones consolidadas por antigüedad, habida cuenta la acreditación por certificación técnica de una antigüedad superior a ocho años, conforme a la legislación balear, contados desde la terminación de las obras de reforma determinantes de la modificación de la obra inscrita" (F.D. 6.º). No obstante, la valoración que a tal efecto lleva a cabo desde luego que no vincula al Consistorio en el expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística y sancionador».

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

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

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

En el caso de la Comunidad de Madrid, en relación con los actos de cambio de uso la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid –cfr. sentencias de 24 de julio de 2019 y de 4 de noviembre de 2022–, ha mantenido que el procedimiento previsto en el artículo 195 de la Ley 9/2001, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, es aplicable tanto a los actos de edificación como a los actos de uso del suelo ya finalizados cuando tales actos o el uso se realicen sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en ellas, siendo que en todos los supuestos –y, por tanto, también en los de privación o cese del uso– el ejercicio de la potestad para el restablecimiento de la legalidad urbanística está condicionado a que se lleve a cabo por la Administración en el plazo de cuatro años (plazo que se eleva a seis años por la Ley 7/2024, de 26 de diciembre) desde la total terminación de las obras, tal como dispone el artículo 195.1 de la citada ley, de modo que el transcurso del referido plazo determina que la Administración municipal no pueda privar del uso del inmueble si éste no se opone al permitido en el planeamiento –en concreto y si se trata de un uso residencial, cuando dicho uso está permitido por el planeamiento, ni puede ser privado de dicho uso el interesado ni el mismo puede condicionarse a la previa obtención de licencia de primera ocupación, dada la caducidad del plazo de ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística– por más que «(...) ello no supone legalización alguna de las obras que se hubiesen llevado a cabo sin la necesaria cobertura en título habilitante,

quedando la construcción o edificación sometida a un régimen asimilable al de fuera de ordenación».

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

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

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

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

Respecto al cómputo del plazo de caducidad de cuatro años, establecido en el artículo 195.1 de la Ley 9/2001, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, la jurisprudencia venía entendiendo que el citado plazo de caducidad se iniciaba cuando las obras, dispuestas para servir el fin o el uso previsto, se demuestran mediante la aparición de signos externos que posibilitasen a la Administración conocer los hechos constitutivos de la infracción. Sin embargo esta doctrina ha sido revisada a partir de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de noviembre 2013, recurso número 583/2012, llegando a la conclusión de que dicho plazo debe comenzar conforme a la presunción contenida en el artículo 196 de la Ley 9/2001, «esto es, el expresado plazo de caducidad comienza desde el momento, que incumbe acreditar al interesado, en el que las obras están dispuestas para servir al fin o al uso previsto, sin necesidad de ninguna actuación material posterior y sin que se precise la aparición de signos externos que revelen su ejecución, lo que supone un cambio en la doctrina que venía aplicando esta Sección». A tal efecto no resulta suficiente acreditar que el local en cuestión, total o parcialmente, ha venido dándosele un uso residencial, dado que tal uso bien pudo dársele sin que existiese acceso de vehículo, sin cubrición de la nave o sin la

actualmente distribución en diversas dependencias, «pues es necesario, reiteramos, acreditar, no desde cuando se le viene dando un uso residencial a la nave industrial, sino cuando fueron llevadas a cabo y ejecutadas las concretas obras, no otras» –cfr. sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de octubre de 2021–.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De hecho, en igual sentido de contemplar el uso consolidado se pronuncia el proyectado artículo 255 del Anteproyecto de la Ley de Impuso y Desarrollo Equilibrado de la Región de Madrid.

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

En el presente caso, se pretende la inscripción al amparo del artículo 28.4 de la Ley de suelo acreditando la antigüedad de la descripción como vivienda desde el año 2009 según los antecedentes de la información catastral que se incorpora.

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

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

En este sentido la Resolución de 25 de marzo de 2024 también señaló que la declaración responsable, en cuanto constituye una manifestación del interesado en la que afirma, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos legales y técnicos establecidos para la realización de una actuación urbanística determinada, sólo tiene eficacia para permitir al que la realiza el inicio de la actividad de que se trate, sin necesidad de esperar a un control administrativo previo o posterior, cuando la legislación aplicable así lo permita para esa concreta actividad. Ahora bien, cuando esa actuación urbanística trasciende al interesado a través de su acceso al Registro de la Propiedad, pasando a poder afectar a terceros (ej. posibles adquirentes del local cuyo uso se ha cambiado para el de vivienda, o de parte de un piso que ha sido dividido en varios), los cuales son ajenos a esa declaración responsable y a las manifestaciones que en ella se han vertido, la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario impone la necesidad, a efectos de inscripción registral, de la existencia de ese reiterado control administrativo de la misma.

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

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

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, 30 de marzo de 2026.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.