

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

16218 *Resolución de 21 de abril de 2026, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Madrid n.º 13, por la que se suspende la inscripción de una modificación de descripción con cambio de uso de local comercial a vivienda.*

En el recurso interpuesto por don J. M. C. M., en nombre y representación de la mercantil «Gladia Capital Partners, SL», contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de Madrid número 13, doña María de la Consolación Viétez de Prado, por la que se suspende la inscripción de una modificación de descripción con cambio de uso de local comercial a vivienda.

Hechos

I

Mediante instancia suscrita el día 25 de noviembre de 2025, acompañada de acta de notoriedad autorizada el día 17 de noviembre de 2025 por la notaria de Madrid, doña Tatiana Pilar Martín Ruiz, con el número 2.170 de protocolo, a la vista de la documentación técnica, administrativa y contractual, que incluía memoria de obras del año 2022, acta de inspección municipal, contrato de arrendamiento de vivienda, burofax, demanda judicial, resolución catastral que daba de alta el uso de vivienda y certificación catastral descriptiva y gráfica actualizada y visual del inmueble antes del año 2012, se declaraba ser notorio el uso residencial consolidado de un inmueble de forma efectiva y continuada desde el año 2017, acreditándose la falta de limitación o prohibición estatutaria para modificar el uso del elemento privativo.

II

Presentada el día 25 de noviembre de 2025 dicha documentación en el Registro de la Propiedad de Madrid número 13, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Asiento 4340 Diario 2025.

Interesados: Gladia Capital Partners SLU.

Presentante: C. M., J. M.

Instancia suscrita el día 25 de noviembre de 2025, en unión de Acta de Notoriedad autorizada el día 16 de noviembre de 2025 por la Notario de Madrid, doña Tatiana Martín Pérez, protocolo número 2.170.

1.º Hechos:

El día veinticinco de noviembre de dos mil veinticinco don J. M. C. M. presenta instancia de fecha veinticinco de noviembre del año dos mil veinticinco, en unión de acta de Notoriedad 2170/2025 de la Notario de Madrid, doña Tatiana Martín Ruiz, protocolo número 2.170/2025, por la que se solicita la modificación de descripción de urbana en Calle (...), finca registral 58917 de Madrid, a los efectos de hacer constar su uso como vivienda o uso residencial en sustitución de la mención local de negocio, a la citada instancia se acompañan 1) Acta de Notoriedad sobre el uso del inmueble en la que el Notario declara notorio el uso residencial de la finca en base a la documentación que

aporta el interesado y de las propias manifestaciones de éste, 2) Resolución de la Gerencia Regional de Catastro por la que se modifica el Uso de la finca con la referencia arriba indicada para cambiarlo a residencial 3) Certificación Catastral actualizada y 4) Imágenes históricas de la finca.

2.º Defectos:

- a) La firma de quien suscribe la instancia no consta legitimada ante Notario, no pudiendo comprobarse su autenticidad.
- b) No se acompaña la preceptiva licencia municipal que autorice y legalice las obras de transformación de local de negocio a vivienda. El acta de inspección que se acompaña puede deberse a un expediente de disciplina por infracción urbanística.
- c) No consta la liquidación del impuesto correspondiente al acto solicitado.

3.º Fundamentos de Derecho:

En cuanto al defecto letra a) el artículo 3 de la Ley Hipotecaria

Para el defecto letra b) los artículos 155.i) y 159.5 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid y el artículo 28.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

Para el defecto letra c) artículos 254 y 255 de la Ley Hipotecaria

4.º Formas de subsanación:

Para el defecto letra a) Llevar la instancia a un Notario a los efectos de la legitimación de firma, o bien, acudir el interesado al Registro con su DNI a los efectos de proceder a su legitimación registral.

Para el defecto letra b) aportar al Registro licencia del Ayuntamiento y declaración responsable de primera ocupación; o "Certificado de conformidad municipal" (no sirve el Certificado de una ECU- y "Acto de Comunicación al Ayuntamiento") firmadas digitalmente y se pueda comprobar su autenticidad en la sede electrónica municipal.

Para el defecto letra c) aportar Carta de pago del impuesto de Actos Jurídicos Documentados correspondiente a los documentos presentados.

Por todo lo cual, y en base a los anteriores hechos y fundamentos de derecho, he resuelto suspender la inscripción del título presentado.

Las calificaciones negativas del Registrador podrán (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por María Consolación Viéitez de Prado registrador/a titular de Registro de Propiedad de Madrid n.º 13 a día doce de diciembre del dos mil veinticinco.»

III

Solicitada calificación sustitutoria al amparo de los artículos 19 bis y 275 bis de la Ley Hipotecaria, correspondió la misma a la registradora de la Propiedad de San Fernando de Henares, doña Raquel Sancho Díaz, quien confirmó la nota de calificación, mediante nota de fecha 14 de enero del 2026, por los mismos defectos y razones apreciadas por la registradora de la Propiedad de Madrid número 13.

IV

Contra las anteriores notas de calificación, don J. M. C. M., en nombre y representación de la mercantil «Gladia Capital Partners, SL», interpuso recurso el día 21 de enero de 2026 mediante escrito con base a los siguientes fundamentos de Derecho:

«Primero. (...)

Tercero. Objeto de la solicitud registral.

La solicitud presentada no pretendía la inscripción de un acto urbanístico, ni la declaración de obra nueva, ni la inscripción de un cambio de uso autorizado, sino exclusivamente la rectificación de la descripción registral, a fin de adecuarla a la realidad física y funcional acreditada por documentos públicos.

Cuarto. Subsanación defectos formales.

Se hace constar expresamente que, tras la primera nota de calificación negativa emitida por el Registro de la Propiedad n.º 13 de Madrid, esta parte procedió a la subsanación íntegra de los defectos formales señalados, aportando firma ratificada ante el Registro y acreditación de la liquidación del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados como acto no sujeto.

Quinto. Validez documentación aportada.

La documentación pública aportada (Acta Notarial de Notoriedad, Resolución firme de la Gerencia Regional del Catastro y Acta de Inspección Municipal de 1 de diciembre de 2022) no ha sido cuestionada en cuanto a su autenticidad ni a su validez formal, limitándose las calificaciones recurridas a negar su eficacia a efectos registrales.

Fundamentos de Derecho.

Primero. Exceso de la función calificadora: confusión entre rectificación descriptiva y control urbanístico.

Ambas calificaciones parten de un error conceptual común: identifican indebidamente la rectificación de un dato descriptivo (uso) con la inscripción de un acto urbanístico sujeto a licencia.

Sin embargo

– La Ley Hipotecaria permite y exige la adecuación del Registro a la realidad extrarregistral (arts. 1, 9 y 201 LH).

– El Registro no es un órgano de disciplina urbanística, ni puede exigir licencias cuando no se pretende inscribir el acto urbanístico, sino reflejar una situación de hecho acreditada.

La doctrina reiterada de esa Dirección General ha establecido que: “El registrador no puede condicionar la rectificación descriptiva de una finca a la previa acreditación de licencias urbanísticas cuando no se pretende la inscripción del acto urbanístico, sino la concordancia entre el Registro y la realidad”.

La exigencia de licencia o certificado municipal en este caso desborda la función calificadora del art. 18 LH.

Segundo. Plena eficacia probatoria del Acta Notarial de Notoriedad y del acto administrativo catastral.

La calificación recurrida minusvalora –cuando no ignora– la fuerza probatoria cualificada de:

1. Un Acta Notarial de Notoriedad, que es documento público (art. 317 LEC) y medio idóneo para acreditar hechos notorios cuando se apoya en documentación objetiva.

2. Una resolución administrativa firme (Catastro), dotada de presunción de validez y eficacia (art. 39 LPACAP).

La combinación de ambos instrumentos constituye prueba suficiente de la realidad del uso, conforme a la propia doctrina de la DGSJFP (RR. 27-6-2018, 19-7-2019, 21-2-2019, entre otras).

El Registro no puede sustituir su criterio por una presunción de ilegalidad urbanística, ni exigir una “legalización” cuando no está calificando un acto urbanístico, sino un dato descriptivo.

El concepto de uso consolidado constituye una categoría jurídica distinta y autónoma respecto de la licencia urbanística o del acto de cambio de uso. El uso consolidado deriva del ejercicio continuado, público, pacífico y no interrumpido de un determinado uso durante un período prolongado de tiempo, sin reacción administrativa eficaz, y produce efectos jurídicos propios.

En el presente caso, el uso residencial de la finca registral n.º 58.917 se encuentra objetivamente acreditado desde, al menos, el año 2017, conforme resulta de la documentación pública aportada: Resolución firme de la Gerencia Regional del Catastro, Acta Notarial de Notoriedad y Acta de Inspección Municipal de fecha 1 de diciembre de 2022. Dichos documentos no acreditan un cambio reciente de uso, sino la existencia de un uso residencial previo y consolidado.

El Registro de la Propiedad no puede exigir la previa legalización urbanística de un uso consolidado cuando lo que se solicita es la mera adecuación descriptiva del asiento registral a la realidad fáctica acreditada mediante documentos públicos.

Tercero. Primera debilidad grave de la calificación sustitutoria: interpretación errónea del art. 19 bis LH.

La resolución del Registro de San Fernando de Henares afirma que no puede valorar determinada documentación por no haber sido objeto de la calificación inicial. Tal afirmación no se ajusta al art. 19 bis LH, que:

- prohíbe introducir nuevos defectos,
- pero no impide valorar documentación aportada para subsanar o completar la ya presentada.

Esta interpretación formalista vacía de contenido la propia finalidad de la calificación sustitutoria y ha sido corregida reiteradamente por esa Dirección General.

Cuarto. Segunda debilidad común a ambas calificaciones: salto lógico urbanístico no acreditado.

Ambas resoluciones presuponen, sin prueba directa, que: “el uso residencial deriva necesariamente de un cambio de uso urbanístico ilegal”.

Esa inferencia no se sostiene jurídicamente, porque:

- Existe constatación municipal previa del uso residencial.
- No se acredita que las obras de 2022 produjeran el cambio de uso.
- El uso residencial está consolidado por el paso del tiempo.

El Registro no puede basar una denegación en hipótesis, sino en títulos y hechos acreditados.

La doctrina reiterada de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública establece que el Registro de la Propiedad no es un órgano de disciplina urbanística y que la función calificadoras del artículo 18 de la Ley Hipotecaria no ampara un control preventivo general de legalidad urbanística al margen de la inscripción de actos sujetos a licencia.

En el presente supuesto, no se pretende la inscripción de un acto urbanístico, de una declaración de obra nueva ni de un cambio de uso autorizado, sino exclusivamente la rectificación de un dato descriptivo del folio real para hacerlo coincidir con una realidad extrarregistral debidamente acreditada.

La pendencia de un expediente urbanístico municipal no puede erigirse en causa de bloqueo registral indefinido, máxime cuando no existe resolución administrativa firme que declare la ilegalidad del uso, y cuando la Administración competente ha constatado previamente la existencia del uso residencial.

Quinto. Principio de seguridad jurídica y concordancia Registro-realidad.

El principio de concordancia entre el Registro y la realidad extrarregistral constituye uno de los pilares del sistema hipotecario español. Mantener una descripción registral que no se corresponde con la realidad acreditada vulnera el principio de seguridad jurídica preventiva y desnaturaliza la función del Registro como instrumento de publicidad veraz.

La rectificación interesada no introduce inseguridad alguna, sino que elimina una discordancia histórica injustificada, permitiendo que el Registro refleje fielmente una situación de hecho consolidada, conocida y documentada.

Por consiguiente, mantener una descripción registral que no se corresponde con la realidad acreditada:

- vulnera el principio de seguridad jurídica preventiva (art. 9 CE),
- contradice la finalidad del Registro como instrumento de publicidad veraz,
- y perpetúa una discordancia injustificada entre Registro y realidad.

Sexto. Sobre el valor jurídico específico y la necesaria valoración registral de la documentación aportada para acreditar el uso residencial consolidado.

La omisión de valoración de la prueba documental pública aportada supone un exceso en la función calificador, en cuanto sustituye la valoración jurídica de documentos auténticos por una presunción de ilegalidad urbanística no acreditada, en contra de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Hipotecaria, en relación con los artículos 317 LEC y 39 LPACAP.

La solicitud de rectificación descriptiva formulada por esta parte no se apoya en meras manifestaciones de parte, sino en un conjunto coherente, convergente y no controvertido de medios probatorios, cuya relevancia jurídica específica ha sido indebidamente minimizada por las calificaciones recurridas. Resulta, por tanto, necesario exponer de forma sistemática el alcance jurídico de cada uno de los documentos aportados, a efectos de determinar si el Registrador podía legítimamente prescindir de su valoración o supeditar su eficacia a la previa obtención de una licencia urbanística.

6.1 Acta Notarial de Notoriedad.

El Acta Notarial de Notoriedad aportada constituye un documento público en los términos del artículo 317 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, cuya finalidad no es crear una situación jurídica nueva, sino constatar la notoriedad de hechos objetivos, apreciados por el Notario mediante la valoración conjunta de documentación fehaciente y circunstancias externas.

En el presente caso, el Acta no se limita a recoger declaraciones testificales, sino que se apoya expresamente en:

- antecedentes administrativos,
- documentación técnica,
- contratos de arrendamiento,
- y constataciones temporales objetivas,

declarando notorio que el inmueble viene destinándose a uso residencial de forma continuada y anterior a las obras realizadas en 2022.

La doctrina reiterada de esa Dirección General ha admitido la idoneidad del acta de notoriedad como medio de prueba suficiente para acreditar hechos relevantes a efectos registrales cuando:

- no se discute su autenticidad,
- no se acredita falsedad,
- y su contenido resulta corroborado por otros medios objetivos,

circunstancias que concurren plenamente en este supuesto.

6.2 Resolución firme de la Gerencia Regional del Catastro.

La Resolución de la Gerencia Regional del Catastro por la que se modifica el uso catastral del inmueble a residencial-vivienda constituye un acto administrativo firme, dotado de presunción de validez y eficacia conforme al artículo 39 de la Ley 39/2015.

Si bien es cierto que la calificación catastral no es vinculante en materia urbanística, no lo es menos que:

- acredita el uso efectivo y continuado del inmueble,
- ha sido dictada tras un procedimiento administrativo contradictorio,
- y refleja la realidad física y funcional constatada por la Administración del Estado.

La doctrina de esa Dirección General ha señalado reiteradamente que el Registro no puede ignorar sin motivación reforzada un acto administrativo firme, especialmente cuando el mismo incide directamente en la descripción de la finca y es plenamente coherente con el resto de la prueba aportada.

6.3 Acta de Inspección Municipal de fecha 1 de diciembre de 2022.

Especial relevancia presenta el Acta de Inspección Municipal de 1 de diciembre de 2022, en la que técnicos del propio Ayuntamiento constatan la existencia de uso residencial con anterioridad a las obras ejecutadas de rehabilitación del interior del inmueble.

Dicho documento constituye un hecho propio de la Administración actuante, con un valor probatorio cualificado, en la medida en que

- no fue impugnado,
- no dio lugar en ese momento a la incoación de expediente por cambio de uso,
- y reconoce expresamente la preexistencia del uso residencial.

La jurisprudencia y la doctrina administrativa coinciden en que la Administración no puede desconocer sin motivación suficiente sus propios actos, y menos aun cuando estos son utilizados como base para una posterior actuación sancionadora o de legalización.

6.4 Imágenes históricas de Google Street View como elemento de corroboración temporal.

Finalmente, se aportaron imágenes históricas de Google Street View, que permiten verificar de manera objetiva y cronológicamente datada la morfología exterior y el uso compatible con vivienda del inmueble en fechas anteriores a las actuaciones administrativas controvertidas.

Si bien este medio no constituye por sí solo prueba principal, su valor como elemento de corroboración objetiva y temporal ha sido reconocido reiteradamente por órganos judiciales y administrativos, en cuanto:

- procede de una fuente pública y accesible,
- incorpora sellado temporal verificable,
- y resulta coherente con el resto de la prueba documental.

Su aportación refuerza la conclusión de que el uso residencial no es reciente ni sobrevenido, sino consolidado en el tiempo, sin que se pretenda otorgarles valor autónomo decisivo.

6.5 Valoración conjunta de la prueba.

La valoración conjunta de los documentos expuestos conduce a una conclusión inequívoca: el uso residencial del inmueble no es una situación sobrevenida ni irregular reciente, sino una realidad fáctica consolidada, conocida por la Administración y acreditada mediante documentos públicos y administrativos.

En este contexto, exigir la previa obtención de una licencia urbanística para reflejar descriptivamente dicha realidad en el Registro supone:

- confundir la función calificadora con el control de disciplina urbanística,
- desconocer el valor jurídico de la prueba aportada,
- y vulnerar el principio de concordancia entre el Registro y la realidad extrarregistral.

6.6 Consecuencia jurídica.

Por todo lo expuesto, debe concluirse que las calificaciones recurridas no podían legítimamente prescindir de la valoración de la documentación aportada, ni condicionar la rectificación descriptiva solicitada a la previa obtención de una licencia urbanística que no se pretende inscribir.

Petición.

Por todo lo expuesto,

Suplico a la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública que:

1. Estime el presente Recurso Gubernativo,
2. Revoque la nota de calificación del Registro de la Propiedad n.º 13 de Madrid y la resolución sustitutoria del Registro de San Fernando de Henares,
3. Declare que no procede exigir licencia urbanística ni certificación municipal para la rectificación descriptiva interesada,
4. Y ordene practicar la rectificación de la descripción registral de la finca n.º 58.917, haciendo constar su uso residencial, conforme a la documentación pública aportada.

Todo ello, con los demás pronunciamientos que en Derecho procedan.

Otrosí digo

Que, a los efectos del artículo 327 de la LH, se solicita la prórroga del asiento de presentación mientras se sustancia el presente recurso.»

V

La registradora de la Propiedad emitió informe el día 29 de enero de 2026 ratificando su nota de calificación y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9.3, 33 y 47 de la Constitución Española; 5 y 10 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal; 12, 15 y 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil; la disposición final primera de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; los artículos 155, 157, 159 y 237 de la Ley 9/2001, de 17 de

julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid; 45 y 53 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística; las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1992, 3 de abril de 2000, 29 de junio de 2001 y 21 de febrero de 2023; la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 8 de febrero de 2023; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 2 de julio de 1999, 8 de marzo de 2012, 5 de agosto y 13 de noviembre de 2013, 21 de abril de 2014, 13 de mayo, 12 de septiembre y 30 de noviembre de 2016, 31 de agosto de 2017, 27 de junio de 2018 y 27 de marzo y 3 de junio de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 28 de julio de 2020, 21 de julio de 2021, 7 de julio de 2022, 6 de febrero de 2023, 24 y 25 de marzo, 9 de abril, 4, 11 y 28 de junio, 9 de julio, 1 de octubre y 25 de noviembre de 2024 y 25 de junio, 15 de julio y 26 de noviembre de 2025.

1. En el presente caso se solicita, mediante acta notarial, la inscripción de una rectificación de la descripción de una finca descrita en el Registro como local comercial y que ahora se describe como vivienda, incorporando al título una resolución catastral en la que ya figura el uso de vivienda, un acta de inspección municipal y un certificado técnico descriptivo de la obra en la que consta su antigüedad.

2. La registradora suspende la inscripción suspende la inscripción, entre otros defectos que no han sido objeto de recurso, porque «no se acompaña la preceptiva licencia municipal que autorice y legalice las obras de transformación de local de negocio a vivienda. El acta de inspección que se acompaña puede deberse a un expediente de disciplina por infracción urbanística», por lo que debe acompañarse licencia del Ayuntamiento y declaración responsable de primera ocupación, o certificado de conformidad municipal.

3. El recurrente alega que no estamos ante un acto urbanístico que requiera licencia, sino tan solo ante una modificación descriptiva que el Catastro ha actualizado el uso de la parcela a residencial, y que ha quedado debidamente acreditado que el inmueble se destina a vivienda, desde al menos el año 2017, y que las pruebas aportadas no pueden refutarse por la calificación registral.

4. Entrando en el fondo del asunto, esta Dirección General entiende, a diferencia de lo que afirma el recurrente, que sí estamos ante un acto urbanístico, puesto que la modificación del uso de una finca no puede tratarse como un mero acto de rectificación descriptiva, pues implica una declaración administrativa relativa a la conformidad del nuevo uso con las normas del Planeamiento aplicable. Como ha declarado la Resolución de esta Dirección General de 26 de noviembre de 2025: «el cambio de uso de un local en tres viviendas que constituyen actos que, con independencia del título habilitante desde el punto de vista urbanístico, su inscripción requiere de la acreditación de la oportuna aprobación o conformidad administrativa como así resulta del artículo 28.1 de la Ley de Suelo estatal, al tratarse de la modificación de una declaración de obra nueva inscrita, como del artículo 26.2 en relación al 26.6 de la misma ley y 10.3 de la Ley sobre propiedad horizontal, al tratarse de un acto por el que se modifica una propiedad horizontal mediante el incremento del número de sus elementos privativos –cfr. también el artículo 53.a) del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio–. La propia legislación autonómica sustantiva confirma tal exigencia al disponer en el artículo 159.5 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, dentro de la regulación de los efectos de la declaración responsable en materia de urbanismo, que «la comprobación de la conformidad de la actuación con la normativa aplicable en los términos antes indicados resultará en la emisión por el ayuntamiento del correspondiente acto de conformidad cuando ello fuera necesario a los efectos previstos en la legislación que resulte de aplicación. En particular, a los efectos previstos en el artículo 28.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana».

5. La declaración de obra nueva es un acto sujeto a licencia cuya omisión no impide su inscripción, si han pasado los plazos de prescripción de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida, conforme al artículo 28.4 del texto Refundido de la Ley de Suelo vigente. Sin embargo, el cambio de uso no está sujeto a dicha prescripción por revestir el uso el carácter de continuo. Por ello, dispone el artículo 157.4 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid: «En ningún caso podrá entenderse legitimada la ejecución de actuaciones amparadas en una declaración responsable cuando sean contrarias o disconformes con la legalidad urbanística aplicable». Para ello, se impone un deber de control posterior en el artículo 159.5 de la citada ley, cuando dispone: «La comprobación de la conformidad de la actuación con la normativa aplicable en los términos antes indicados resultará en la emisión por el ayuntamiento del correspondiente acto de conformidad cuando ello fuera necesario a los efectos previstos en la legislación que resulte de aplicación». A estos efectos, conforme al artículo 10 de la Ley sobre propiedad horizontal: «3. Estarán sujetas al régimen de autorización administrativa que corresponda: (...) b) Cuando así se haya solicitado, y de acuerdo con el régimen establecido en la legislación de ordenación territorial y urbanística, previa aprobación por la mayoría de propietarios que en cada caso proceda de acuerdo con esta Ley, la división material de los pisos o locales y sus anejos, para formar otros más reducidos e independientes, el aumento de su superficie por agregación de otros colindantes del mismo edificio o su disminución por segregación de alguna parte, la construcción de nuevas plantas y cualquier otra alteración de la estructura o fábrica del edificio, incluyendo el cerramiento de las terrazas y la modificación de la envolvente para mejorar la eficiencia energética, o de las cosas comunes».

6. De la citada normativa resulta que se requiere la conformidad administrativa del cambio de uso que se produce de los elementos privativos, que debe sujetarse al preceptivo control administrativo para garantizar que la nueva distribución y uso de los mismos es compatible con las normas de Planeamiento. Y ese es el sentido de la nota de calificación sin poder compartirse, como antes se ha expuesto, el argumento esgrimido por el recurrente que no existe un acto urbanístico. El cambio de uso de local comercial a vivienda excede del ámbito de una adecuación a la realidad. Por tanto, 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 y 11 de junio, 9 de julio y 1 de octubre de 2024, el cambio de local a vivienda puede realizarse por la vía del artículo 28.4 citado. Pero ello no excluye que estando sujeta la actuación a declaración responsable, sea exigible el acto de conformidad a que se refiere el artículo 159 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, teniendo presente que el artículo 237.1 de la citada Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, dispone: «Cuando la infracción se haya cometido con ocasión de la ejecución de obras o el desarrollo de usos, el plazo de la prescripción de aquella nunca comenzará a correr antes de la total terminación de las primeras o el cese definitivo en los segundos». Por su parte, las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1992 y 21 de febrero de 2023 entienden 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 resulta 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 el cese la actividad que la infringe, pero no comienza mientras se está desarrollando, lo cual ocurre en el presente caso.

7. Este Centro Directivo ya se ha pronunciado en distintas Resoluciones (siendo la última la de 26 de noviembre 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». 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 (...)».

8. 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.

9. 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 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 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, 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.

10. 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, 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 dé a la edificación.

11. 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 corresponde 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 la Dirección General son recurribles ante los órganos del orden jurisdiccional civil –cfr. artículo 328 de la Ley Hipotecaria–. Más bien, es al Ayuntamiento al que corresponde ese concreto control, que determina la aptitud del elemento privativo para entrar en el tráfico jurídico inmobiliario con plenas garantías. Por ello 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, 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, como la Comunidad de Madrid, 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 y 28 de junio y 10 de julio de 2025.

12. En consecuencia, son los usos no permitidos por el planeamiento urbanístico los únicos que no están sometidos al plazo de prescripción de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística, como ha reiterado la más reciente Sentencia del Tribunal Supremo 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 (...)».

13. 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 prescrito la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística. Dicho criterio es 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. En la misma línea 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 del 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. Este planteamiento impide cambiar el 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, Este planteamiento ha encontrado un refrendo legal en el artículo 361.6 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de 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).

15. 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 de la acción de restablecimiento de legalidad respecto al uso, y que, caso de preverse en la normativa un plazo de prescripción, se acredite el transcurso de éste es necesario acreditar el oportuno certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística, sin que esta circunstancia pueda acreditarse por el técnico certificante de la obra porque la atribución de esa potestad certificante, por aplicación del principio de legalidad, debe estar prevista en la norma jurídica, de modo expreso y específico, por incidir en un ámbito en el que es necesaria una licencia para realizar determinados actos. En el presente caso no hay norma con rango legal que atribuya una facultad certificante a los técnicos que, junto otros requisitos, permitan prescindir del acto administrativo de conformidad 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. Tampoco es posible acreditarlo mediante un acta de notoriedad, como pretende el recurrente, en la que el notario se limita a declarar la notoriedad de unos hechos que percibe sin prejuzgar la legalidad de los mismos.

16. Del mismo modo, la alegación del recurrente sobre la práctica de la alteración catastral, no es un argumento atendible por esta Dirección General para estimar el recurso. Las Resoluciones de 30 de marzo de 2023, o 25 de septiembre de 2024 han delimitado las relaciones entre el procedimiento de subsanación de discrepancias del artículo 18 del texto refundido de la Ley del Catastro y el expediente para concordar la realidad registral con la física extrarregistral del artículo 199 de la Ley Hipotecaria. Así, tramitado en el Catastro con resultado positivo un procedimiento de subsanación de discrepancias, éste no puede trasladarse, sin más, al Registro de la Propiedad, sino que, dada la distinta naturaleza de ambas instituciones, el reflejo registral de las alteraciones en la descripción de la finca solo puede producirse por alguno de los medios previstos en la legislación hipotecaria.

Por todo lo razonado, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de 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, 21 de abril de 2026.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.