III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

24376 *Resolución de 29 de julio 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 Alicante n.º 3, por la que se suspende la inscripción de una escritura de rectificación de descripción de finca por cambio de uso.*

En el recurso interpuesto por doña C. A. P. y don R. C. B. contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Alicante número 3, don José Ramón Martín Marco, por la que suspende la inscripción de una escritura de rectificación de descripción de finca por cambio de uso.

Hechos

I

Se autorizó el día el día 9 de marzo de 2026 por don Francisco Benítez Ortiz, notario de Alicante, con el número 492 de protocolo, una escritura de rectificación de descripción de finca (cambio de uso), siendo los otorgantes don R. C. B. y doña C. A. P.

La finca se describía como: «Urbana.–Número tres.–Local comercial sito en la entreplanta del edificio sito en Alicante (…) Es el de la derecha según se llega por las escaleras. Tiene su acceso por medio de ascensor y escaleras de acceso a los altos. Se compone de nave y aseo. Linda: (...) Extensión: ochenta y un metros cuadrados (…)».

En el título se hacía constar que la finca descrita había sido objeto de obras menores para su transformación de local en vivienda, con las autorizaciones legales pertinentes, de forma que la nueva descripción de la misma, cuya constatación registral solicitada al registrador de la Propiedad competente, era la siguiente:

«Urbana. Número tres. Vivienda sita en la entreplanta del edificio sito en Alicante (…) Es la de la derecha según se llega por las escaleras. Tiene su acceso por medio de ascensor y escaleras de acceso a los altos. Se distribuyen en diferentes habitaciones y servicios propios de su destino. Linda: (…) Extensión: ochenta y un metros cuadrados (…).»

A los efectos de acreditar la realidad de la transformación, así como del cumplimiento de la normativa legal, se aportaba:

a) declaración responsable de primera ocupación para cambio de uso a vivienda, presentada de forma telemática en el Ayuntamiento de Alicante, con fecha 16 de enero de 2026, junto con el justificante electrónico de presentación que cuenta con código seguro de verificación.

b) certificado de eficiencia energética del inmueble objeto de la presente, fechado el día 26 de febrero de 2026.

c) certificado final de obra emitido por el arquitecto técnico, don S. G. C., como director de obra, fechado el día 3 de septiembre de 2025, debidamente visado, cuya firma consideraba legítima el notario.

cve: BOE-A-2026-24376
Verificable en https://www.boe.es

II

Presentada dicha documentación en el Registro de la Propiedad de Alicante número 3, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Entrada número 3834 Documento presentado el día 09/03/2026, Asiento: 1839 Diario: 2026.

Calificado el precedente documento expedido por el Francisco Benítez Ortiz, con el número 492/2026 con fecha 09/03/2026, y tras examinar los antecedentes de este Registro, el Registrador que suscribe, ha suspendido la inscripción del cambio de uso en base a los siguientes hechos y fundamentos de Derecho:

Hechos:

1.º Es objeto de cambio de uso la finca registral número 31.318.
2.ª La finca ha sido objeto de obras menores para su transformación de local en vivienda, con las autorizaciones legales pertinentes, solicitando la constatación registral, de la nueva descripción, tal y como figura en la escritura.
3.ª Como justificación documental a los efectos de acreditar la realidad de la transformación así como el cumplimiento de la normativa legal se protocoliza; Declaración responsable de primera ocupación para cambio de uso a vivienda, presentada de forma telemática en el Ayuntamiento de Alicante; Certificado de Eficiencia Energética fechado el día 26 de febrero de 2026; Y certificado final de obra emitido por el Arquitecto Técnico, don A. G. C., Colegiado número (…), como Director de obra, fechado el 3 de Septiembre de 2025, debidamente visado, cuya firma considera legítima el notario autorizante.
4.ª En la Solicitud de primera ocupación y certificado final de obra emitido por el Arquitecto técnico, se declara que las obras se encuentran terminadas de conformidad con el proyecto y licencias autorizadas. No se acompañan, las debidas licencias del Ayuntamiento de cambio de modificación de uso urbanístico y licencia de obra.

Fundamentos de Derecho.

Resulta indispensable para la práctica de la inscripción solicitada, que se acompañe, las licencias administrativas oportunas. Artículo 18 LH y RD 1093/1997. Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (LOTUP), establece en su artículo 214 que la modificación del uso de las construcciones está sometida a control municipal.

Contra esta calificación (…)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por José Ramón Martín Marco registrador/a titular de Registro de la Propiedad de Alicante 3 a día veintidós de abril del dos mil veintiséis.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don C. A. P. y don R. C. B. interpusieron recurso el día 15 de mayo de 2026 mediante escrito con base, resumidamente, en las siguientes alegaciones:

«Alegación primera. El acto presunto estimatorio constituye licencia de cambio de uso a todos los efectos legales.

El Registrador exige “las debidas licencias del Ayuntamiento de cambio de uso”. Esa licencia existe: es el acto presunto estimatorio consolidado por silencio administrativo positivo sobre expediente PC-2025000060.

cve: BOE-A-2026-24376
Verificable en https://www.boe.es

El artículo 24.1 de la Ley 39/2015 establece que el silencio administrativo tiene efecto estimatorio cuando así lo establezca la norma reguladora del procedimiento. El artículo 223,1 del TRLOTUP, en relación con el artículo 214.2.c), establece expresamente el silencio positivo para las solicitudes de licencia de modificación de uso. Por tanto, transcurridos dos meses desde la presentación del expediente 2025000060 el 13 de febrero de 2025, la licencia de cambio de uso quedó otorgada por ministerio de la ley el 14 de abril de 2025.

El Ayuntamiento no ha dictado resolución expresa denegatoria. La Providencia de subsanación de 16 de julio de 2025 (S2025083823) es extemporánea: fue emitida cinco meses después de la solicitud y tres meses después de haberse producido el silencio. Conforme a doctrina reiterada de' Tribunal Supremo, un acto administrativo tardío no puede enervar un silencio positivo ya consolidado (STS 28/01/2009, RC 5789/2006; STS 25/10/2006, RC 2491/2003). La subsanación fue atendida el 16/07/2025 (E2025092633) y el Ayuntamiento tampoco resolvió en el plazo de un mes que le imponía el artículo 73 LPAC.

El acto presunto estimatorio equivale, a todos los efectos jurídicos, a la licencia expresa de cambio de uso, Como tal, constituye el “acto de conformidad o autorización administrativa” exigido por el artículo 28.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015 (TRLSRU) para practicar la inscripción registral del cambio de uso.

Alegación segunda. El silencio administrativo positivo no es contra legem: acreditación documental exhaustiva

El artículo 28.1 del TRLSRU y la doctrina consolidada de la DGRSJFP exigen que el silencio administrativo invocado no haya producido la adquisición de facultades o derechos contrarios a la ordenación territorial o urbanística vigente. Esta exigencia queda satisfecha con las siguientes pruebas, cuya valoración conjunta no deja margen alguno de duda:

Prueba 1. Compatibilidad urbanística acreditada por la ECUV: Certificado B1 (…)

La Entidad Colaboradora Urbanística AB-Aucatel (GVA-RECUV-000004), entidad acreditada por la Generalitat Valenciana conforme al Decreto 62/2020, emitió con fecha 24/02/2025 el Certificado B1 de Conformidad con la Legislación Urbanística y el Planeamiento Aplicable, con resultado positivo y sin deficiencias. Dicho certificado acredita de forma expresa y oficial:

– Clasificación del suelo: suelo urbano.
– Calificación urbanística: ensanche, grado 2, nivel A (ES2a).
– Uso propuesto: residencial. uso dominante: residencial.
– Compatibilidad urbanística: plena. No existe incompatibilidad manifiesta ni plena incompatibilidad.

Edificio no fuera de ordenación. Edificio no catalogado o protegido.
Restricciones de implantación de actividad en planeamiento municipal: no
Una ECUV es un órgano de control administrativo delegado por la Generalitat Valenciana. Sus certificaciones gozan de presunción de legalidad y producen plenos efectos administrativos. Afirmar que el silencio es contra legem exigiría contradecir una certificación oficial positiva emitida por un organismo acreditado por la propia Generalitat, lo cual es jurídicamente insostenible.

Prueba 2. Acreditación de las exigencias básicas de calidad: Certificado A1 (…)

El Certificado A1, emitido por la misma ECUV el 24/02/2025 con resultado positivo, acredita que el proyecto de cambio de uso de local a vivienda cumple íntegramente las exigencias básicas de calidad y seguridad exigidas por la normativa estatal y autonómica: CTE-DB-SI (seguridad en caso de incendio), CTE-DB-SUA (seguridad de utilización), CTE-DB-HS (salubridad), CTE-DB-HR (protección frente al ruido), CTE-DB-

cve: BOE-A-2026-24376
Verificable en https://www.boe.es

HE (ahorro de energía), RITE (instalaciones térmicas) y DC-09 (normas de diseño y calidad de la CV). La actuación cumple, por tanto, todas las condiciones técnicas exigibles a una vivienda en la Comunitat Valenciana.

Prueba 3. Certificado Final de Obra visado (…)

D. S. G. C., Arquitecto Técnico colegiado n.º (…) en el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, en su condición de Director de Obra, emitió con fecha 03 de septiembre de 2025 el Certificado Final de Obra, debidamente visado. Dicho certificado, reconocido en su autenticidad por el Notario autorizante de la escritura, declara que las obras han sido ejecutadas conforme al proyecto técnico aprobado y a las licencias autorizadas, y que el inmueble se encuentra en las condiciones requeridas para su destino al uso residencial.

La emisión del certificado final de obra por técnico colegiado y visado por el Colegio Oficial es la ratificación técnica más cualificada posible de que la obra se ajusta a la legalidad urbanística y técnica vigente. No puede existir contradicción con el ordenamiento cuando el propio técnico director certifica bajo su responsabilidad la conformidad de lo ejecutado.

Prueba 4. Compatibilidad urbanística del PGOU de Alicante con el uso residencial en zona ES2a.

El Plan General de Ordenación Urbana de Alicante, vigente desde 1987, clasifica el ámbito de la finca (Ensanche, Grado 2, Nivel A, ES2a) como zona de uso dominante residencial. El artículo 132 de las Normas Urbanísticas del PGOU, recogido expresamente en el Certificado BI de la ECUV, permite la implantación de viviendas con superficie útil mínima de 30 m2, umbral que el inmueble supera ampliamente (68,09 rn2 útiles). La solicitud de cambio de uso es, por tanto, plenamente concordante con el planeamiento vigente.

El silencio administrativo positivo opera, según el artículo 24 LPAC, “siempre que la solicitud no contravenga la ordenación territorial o urbanística vigente”. Queda demostrado, con cinco documentos administrativos y técnicos independientes, que la solicitud no la contraviene en ningún aspecto.

Prueba 5. La Providencia de Subsanación municipal: reconocimiento implícito de la legalidad sustantiva del cambio de uso.

Existe un elemento de especial relevancia que la nota de calificación ignora por completo: cuando el Ayuntamiento de Alicante reaccionó finalmente ante el expediente PC-2025000060, lo hizo mediante la Providencia de Subsanación (S2025083823, de 16/07/2025) cuyo único reparo fue de carácter puramente procedimental –la presentación de la instancia por representante distinto a la ECUV–. En dicha Providencia, la Administración Municipal no invocó ninguna causa de incompatibilidad urbanística, no señaló contradicción alguna con el planeamiento vigente, ni dictó resolución denegatoria por motivos sustantivos.

Esta conducta tiene una consecuencia jurídica directa e ineludible: si el proyecto contraviniera el PGOU de Alicante, el Ayuntamiento habría tenido la obligación legal de dictar resolución expresa denegatoria por razones de fondo. Al abstenerse de hacerlo y limitarse a una objeción puramente formal sobre la autoría de la presentación, la Administración está validando implícitamente que el cambio de uso a vivienda en zona ES2a es legal, posible y conforme a la ordenación urbanística vigente. Como señala reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, si el proyecto contraviniera la legalidad, procede la denegación expresa, no la subsanación formal.

En consecuencia, para que el Registrador pueda calificar el silencio positivo como *contra* legem debe constar de forma indubitada que la actuación es contraria a la ley. En este caso ocurre exactamente lo contrario: la propia Administración Municipal –única competente para pronunciarse sobre la legalidad urbanística sustantiva– ha tenido

cve: BOE-A-2026-24376
Verificable en https://www.boe.es

oportunidad de calificar el fondo y no ha opuesto ni un solo reparo técnico o urbanístico. El silencio positivo es, por ello, secundum legem.

Alegación tercera. El procedimiento ECUV (Fases 2 y 3) refuerza la legalidad de la actuación y descarta cualquier fraude urbanístico.

La Fase 2 (Declaración Responsable de Obra, modelo NL, con certificados A1 y B1 de ECUV) y la Fase 3 (Declaración Responsable de Habitabilidad, modelo Z) no son el título habilitante del cambio de uso –que es la licencia obtenida por silencio en la Fase 1–, sino el conjunto de instrumentos administrativos que acreditan que la obra de adecuación ha sido realizada correctamente y que el inmueble cumple las condiciones de habitabilidad y uso residencial.

Esta dualidad de procedimientos –licencia de cambio de uso (Modelo PC) + declaración responsable de obra ECUV (modelo N) + declaración de habitabilidad (modelo Z)– es exactamente la estructura que el ordenamiento urbanístico valenciano prevé para este tipo de actuaciones. Los tres instrumentos se complementan y refuerzan mutuamente. La concurrencia de todos ellos es, en sí misma, la mejor demostración de que no existe adquisición de facultades contra legem: el interesado ha seguido escrupulosamente todos y cada uno de los cauces administrativos establecidos por la normativa.

Las certificaciones de la ECUV, al ser emitidas por una entidad de control acreditada por la Generalitat Valenciana, ejercen materialmente la misma función que el control previo municipal al que se refiere el artículo 214 TRLOTUP. La doctrina del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana ha reconocido que el control urbanístico ejercido por las ECUVs produce efectos administrativos equivalentes a los del control municipal directo (STSJCV de 13 de mayo de 2022, Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª).

Alegación cuarta. El Registrador no puede actuar como segunda instancia urbanística.

La DGRSJFP ha establecido de forma reiterada y constante que la función calificadora del Registrador no le habilita para sustituir el juicio técnico-urbanístico que corresponde en exclusiva a la Administración municipal competente. El Registrador puede comprobar la existencia formal del título habilitante y su congruencia con la inscripción solicitada, pero no puede pronunciarse sobre la oportunidad, conveniencia o legalidad sustantiva de la actuación urbanística cuando dicho juicio ya ha sido ejercido o debería haber sido ejercido por el órgano competente y por ello se ha obtenido por el silencio administrativo positivo.

En el presente caso, el Ayuntamiento de Alicante es el único órgano competente para determinar si el cambio de uso de local a vivienda en (…) ES2a es conforme con el PGOU. Ese órgano ha dispuesto de toda la documentación necesaria para pronunciarse –expediente PC2025000060, proyecto técnico visado, certificados ECIJV A1 y B1– y no sólo no ha denegado proyecto, sino que al tramitar su Providencia de Subsanación ha omitido cualquier objeción sustantiva, validando implícitamente el uso residencial pretendido,

Pretender que el Registrador, sin competencia urbanística, sin acceso al planeamiento pormenorizado y sin haber examinado el expediente técnico, pueda concluir que la actuación es contraria al ordenamiento cuando la propia Administración competente no lo ha hecho, supone una extralimitación de la función calificadora registral contraria a los artículos 18 LH y 99 RH y a la doctrina consolidada de la DGRSJFP (entre otras, Resolución de 25 de febrero de 2020, BOE de 11 de marzo de 2020, y Resolución de 9 de junio de 2021, BOE de 7 de julio de 2021)

cve: BOE-A-2026-24376
Verificable en https://www.boe.es

Alegación quinta. Defecto formal insubsanable de la nota: vulneración del artículo 19 bis de la Ley Hipotecaria.

El artículo 19 bis LH obliga al Registrador a expresar en la nota de calificación, con claridad y precisión, los defectos advertidos e indicar si son subsanables o insubsanable, concediendo plazo cuando sean subsanables. La calificación impugnada omite por completo este pronunciamiento, lo que produce un doble efecto jurídico desfavorable para los recurrentes: (i) se les priva de la posibilidad de subsanar voluntariamente dentro del plazo de vigencia del asiento de presentación; (ii) se genera indefensión formal contraria al artículo 24 CE.

La DGRSJFP ha reiterado en resoluciones recientes que la nota que omite pronunciarse sobre la subsanabilidad incurre en vicio de forma de entidad suficiente para ser estimada, con independencia del análisis de fondo. El defecto es, en todo caso, subsanable mediante la documentación que se acompaña al presente recurso.

Alegación sexta. Vulneración del principio de proporcionalidad y obligación de conceder plazo de subsanación.

Incluso admitiendo dialécticamente que el Registrador pudiera albergar alguna duda sobre la suficiencia documental –lo que se niega expresamente–, la respuesta jurídicamente correcta habría sido conceder plazo de subsanación, no suspender directamente la inscripción sin pronunciarse sobre la subsanabilidad.

El principio de proporcionalidad (art. 4 Ley 40/2015) exige optar por la medida menos restrictiva. Cuando todos los elementos objetivos de la conformidad urbanística están acreditados por documentos administrativos públicos con presunción de legalidad, la suspensión incondicional de la inscripción es una medida desproporcionada que lesiona el derecho de propiedad de los recurrentes (art. 33 CE) sin que exista un interés público que lo justifique.

La inactividad del Ayuntamiento de Alicante -que ha incumplido sistemáticamente su obligación de resolver, primero en el plazo ordinario, después en el mes que le imponía el art. 73 LPAC tras la subsanación no puede trasladarse como perjuicio al administrado que ha actuado con total diligencia y ha presentado toda la documentación exigida por la normativa.

III. Suplico.

Que, teniendo por presentado en tiempo y forma el presente recurso gubernativo, con los documentos que se adjuntan, se sirva elevarlo a la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, solicitando a dicho Centro Directivo:

Primero. Que declare la revocación de la nota de calificación desfavorable del Registro de la Propiedad n.º 3 de Alicante (documento n.º 492/2026, asiento 1839, diario 2026), por los defectos formales y de fondo expuestos en las alegaciones precedentes.

Segundo. ue ordene al Registrador que practique la inscripción del cambio de uso de local a vivienda de la finca registral 31.318 (ref. catastral 9191811YH1499A0008SY […] Alicante), teniendo por acreditado el título administrativo habilitante mediante el acto presunto estimatorio consolidado sobre el expediente PC2025000060 y la documentación técnica ECUV (certificados A1 y B1) y el Certificado Final de Obra visado del Director de Obra, que demuestran fehacientemente que el silencio administrativo no ha generado la adquisición de facultades contrarias a la ordenación urbanística vigente.

Subsidiariamente, en caso de que no se estimase lo anterior, que se ordene al Registrador que califique expresamente el defecto como subsanable y conceda plazo para aportar documentación complementaria, conforme al artículo 19 bis de la Ley Hipotecaria.»

cve: BOE-A-2026-24376
Verificable en https://www.boe.es

IV

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

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18, 19, 19 bis y 326 de la Ley Hipotecaria; 28.1 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; 233.2, 239 y 241 y la disposición adicional cuarta del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 25 de marzo de 2024 y 10 de julio de 2025.

1. Se plantea en el presente expediente la inscripción de una escritura de modificación de descripción de una finca por cambio de uso de local a vivienda.

Como justificación documental a los efectos de acreditar la realidad de la transformación, así como el cumplimiento de la normativa legal, se protocoliza declaración responsable de primera ocupación para cambio de uso a vivienda, presentada de forma telemática en el Ayuntamiento de Alicante, certificado de eficiencia energética fechado y certificado final de obra emitido por el arquitecto técnico, debidamente visado, cuya firma considera legítima el notario autorizante.

En la solicitud de primera ocupación y certificado final de obra emitido por el arquitecto técnico, se declara que las obras se encuentran terminadas de conformidad con el proyecto y licencias concedidas.

El registrador suspende la inscripción por considerar indispensable para la práctica de la inscripción solicitada que se acompañen las licencias administrativas oportunas, pues la Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana establece en su artículo 214 que la modificación del uso de las construcciones está sometida a control municipal.

Los recurrentes, en un fundamentado escrito, exponen distintos argumentos para sostener la improcedencia de la calificación negativa y la inscripción del documento, en síntesis:

– «El acto presunto estimatorio constituye licencia de cambio de uso a todos los efectos legales (…) El artículo 223,1 del TRLOTUP, en relación con el artículo 214.2.c), establece expresamente el silencio positivo para las solicitudes de licencia de modificación de uso. Por tanto, transcurridos dos meses desde la presentación del expediente 2025000060 el 13 de febrero de 2025, la licencia de cambio de uso quedó otorgada por ministerio de la ley el 14 de abril de 2025».

– «El silencio administrativo positivo no es contra legem», lo que a su juicio se acredita mediante:

– «Compatibilidad urbanística acreditada por la ECUV: Certificado B1 (…) La Entidad Colaboradora Urbanística AB-Aucatel (GVA-RECUV-000004), entidad acreditada por la Generalitat Valenciana conforme al Decreto 62/2020, emitió con fecha 24/02/2025 el Certificado B1 de Conformidad con la Legislación Urbanística y el Planeamiento Aplicable, con resultado positivo y sin deficiencias».

– «Acreditación de las exigencias básicas de calidad: Certificado A1 (…) El Certificado A1, emitido por la misma ECUV el 24/02/2025 con resultado positivo, acredita que el proyecto de cambio de uso de local a vivienda cumple íntegramente las exigencias básicas de calidad y seguridad exigidas por la normativa estatal y autonómica».

– «Certificado Final de Obra visado».

– «Compatibilidad urbanística del PGOU de Alicante con el uso residencial en zona ES2a».

cve: BOE-A-2026-24376
Verificable en https://www.boe.es

– «La Providencia de Subsanación municipal: reconocimiento implícito de la legalidad sustantiva del cambio de uso. Existe un elemento de especial relevancia que la nota de calificación ignora por completo: cuando el Ayuntamiento de Alicante reaccionó finalmente ante el expediente PC-2025000060, lo hizo mediante la Providencia de Subsanación (S2025083823, de 16/07/2025) cuyo único reparo fue de carácter puramente procedimental –la presentación de la instancia por representante distinto a la ECUV–. En dicha Providencia, la Administración Municipal no invocó ninguna causa de incompatibilidad urbanística, no señaló contradicción alguna con el planeamiento vigente, ni dictó resolución denegatoria por motivos sustantivos».

– «El procedimiento ECUV (Fases 2 y 3) refuerza la legalidad de la actuación y descarta cualquier fraude urbanístico».

– «El Registrador no puede actuar como segunda instancia urbanística».

– «Vulneración del principio de proporcionalidad y obligación de conceder plazo de subsanación».

2. En primer lugar, debe recordarse que el artículo 326 de la Ley Hipotecaria determina: «El recurso deberá recaer exclusivamente sobre las cuestiones que se relacionen directa e inmediatamente con la calificación del Registrador, rechazándose cualquier otra pretensión basada en otros motivos o en documentos no presentados en tiempo y forma».

Ha sido reiterada doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado (vid., por todas, Resolución de 14 de julio de 2017), basada en el contenido del citado precepto legal y en la doctrina del Tribunal Supremo (vid. Sentencia, Sala Tercera, de 22 de mayo de 2000), que el objeto del recurso contra la calificación negativa del registrador no es el asiento registral sino el propio acto de calificación de dicho funcionario, de manera que se trata de declarar si esa calificación fue o no ajustada a Derecho.

El hecho de que sea el acto de calificación lo que constituye el objeto del recurso tiene importantes consecuencias, entre ellas que, por imperativo legal, el recurso debe recaer exclusivamente sobre las cuestiones que se relacionen directa e inmediatamente con la calificación del registrador y no pueden valorarse pretensiones o documentos que no pudieron ser tenidos en cuenta por el registrador en su calificación por no ser objeto de presentación en tiempo y forma.

En el presente caso el registrador expresa claramente el defecto subsanable que impide la inscripción que es la no acreditación de la licencia municipal.

Por su parte, los recurrentes realizan una serie de alegaciones encaminadas a justificar la obtención de la licencia por silencio positivo, y que el procedimiento ante entidad colaboradora refuerza la legalidad de la actuación y descarta cualquier fraude urbanístico; además, consideran que el registrador no puede actuar como segunda instancia urbanística y que existe vulneración del principio de proporcionalidad y de la obligación de conceder plazo de subsanación.

Tales pretensiones y pruebas en que se intentan sostener no han podido ser valoradas por el registrador en su calificación ni aportadas al procedimiento registral en tiempo y forma, por lo que esta Dirección General no puede realizar ningún pronunciamiento sobre las mismas.

Respecto a la alegación relativa a la ausencia de un plazo de subsanación, como objeta el registrador en su informe, el contenido de la calificación negativa se señala en el artículo 19 bis de la Ley Hipotecaria, en su párrafo segundo: «La calificación negativa, incluso cuando se trate de inscripción parcial en virtud de solicitud del interesado, deberá ser firmada por el registrador, y en ella habrán de constar las causas impeditivas, suspensivas o denegatorias y la motivación jurídica de las mismas, ordenada en hechos y fundamentos de derecho, con expresa indicación de los medios de impugnación, órgano ante el que debe recurrirse y plazo para interponerlo, sin perjuicio de que el interesado ejercite, en su caso, cualquier otro que entienda procedente».

Propiamente, el plazo para subsanar los defectos que han motivado la suspensión no forma parte del contenido legal de la nota dado que el plazo viene determinado por Ley,

cve: BOE-A-2026-24376
Verificable en https://www.boe.es

como explica el propio artículo 19, podrán subsanar «la falta durante la vigencia del asiento de presentación».

Por tanto, el objeto del presente recurso queda legalmente circunscrito a la procedencia del defecto expresado en la calificación, esto es, no acreditación en la documentación presentada de la licencia municipal que habilite el cambio de uso a local a vivienda.

3. 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.

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

De este modo, se refleja en la inscripción correspondiente el conjunto de usos específicos, de entre los permitidos, a que está destinado el edificio cuya obra nueva se

cve: BOE-A-2026-24376
Verificable en https://www.boe.es

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.

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), 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 (cfr. Resolución de 10 de julio de 2025).

5. En la escritura calificada se formaliza un cambio de uso de local comercial existente en el edificio para destinarlo a vivienda, incorporando al efecto declaración responsable de primera ocupación presentada de forma telemática en el Ayuntamiento de Alicante, con fecha 16 de enero de 2026. Así, se ha optado por el mecanismo previsto en el artículo 28.1 de la Ley de Suelo para acreditar la legalidad del cambio de uso.

En consecuencia, debe determinarse si dicha declaración responsable es suficiente o, por el contrario, ha de aportarse licencia o el acto de conformidad del Ayuntamiento, pues esta es la única exigencia a que se refiere el registrador en su calificación y, por imperativo del artículo 326 de la Ley Hipotecaria, el recurso debe recaer exclusivamente sobre las cuestiones que se relacionen directa e inmediatamente con la calificación del

cve: BOE-A-2026-24376
Verificable en https://www.boe.es

registrador, por lo que es la calificación tal y como ha sido formulada en el presente caso la que debe ser objeto de análisis.

El citado artículo 28 dispone en sus dos primeros apartados lo siguiente:

«1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo. Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos:

a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y

b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente, salvo que la legislación urbanística sujetase tales actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable, en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por los documentos que acrediten que la comunicación ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad, sin que del Registro de la Propiedad resulte la existencia de resolución obstativa alguna.

2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los Registradores de la Propiedad exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior.»

De este modo, la legislación estatal exige dos requisitos distintos entre sí, que deben concurrir cumulativamente en la inscripción de una obra nueva y que deben verificar tanto el notario al autorizar la escritura como el registrador al practicar la inscripción:

a) el acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa; que puede ser la usualmente conocida como licencia de obras, o un acto expreso o certificación de conformidad municipal referido a una declaración responsable urbanística, ya que el citado artículo 28 admite distintos niveles de control administrativo de las actuaciones urbanísticas y habrá de estarse a la regulación de cada Comunidad Autónoma. Lo que no puede considerarse como título urbanístico habilitante suficiente es la mera declaración responsable que carece de la naturaleza de acto administrativo; y

b) la licencia de uso o primera ocupación, que puede ser sustituida por una declaración responsable de ocupación y funcionamiento si así lo admite la legislación urbanística aplicable.

Este mismo régimen de duplicidad de requisitos resulta del artículo 11, apartados 3 y 5, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Así, partiendo del marco normativo estatal expuesto, y de las competencias constitucionales en materia de registros públicos y urbanismo, dependiendo de la Comunidad Autónoma cuya legislación sea aplicable, y del tipo de actuación urbanística de que se trate, serán necesaria para su inscripción, cuando ésta proceda, la aportación de los siguientes documentos:

– las tradicionales licencias de obras y licencias de primera ocupación.

– licencia de obras y declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento que, según la legislación autonómica aplicable, podría tener una eficacia inmediata por sí misma, o requerir la acreditación de que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad.

cve: BOE-A-2026-24376
Verificable en https://www.boe.es

– acto expreso de conformidad administrativa respecto de una declaración responsable urbanística, y, según establezca la normativa aplicable, declaración responsable de primera ocupación o mera comunicación de terminación de la actuación.

Como declaró esta Dirección General en las Resoluciones de 26 de febrero y 18 de septiembre de 2018, «(…) Se parte de la diferencia entre: el acto de edificación, que requiere acto administrativo expreso de autorización o aprobación, y no admite declaración responsable; y, las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación ya finalizada reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable, que sí permite su sustitución por la declaración responsable», si bien la literalidad de este párrafo debe interpretarse a luz de las reformas legislativas habidas en los últimos años tendentes a incentivar la utilización de las declaraciones responsables en el ámbito urbanístico, especialmente respecto de la ejecución de obras destinadas a la implantación de actividades económicas y asimilados.

Así, como se ha expuesto anteriormente, el marco normativo estatal posibilita, en cuanto al primero de los requisitos, si alguna legislación autonómica lo previera, como ocurre entre otras en la Comunidad de Madrid, que como título habilitante de la actuación sea suficiente la declaración responsable urbanística de cambio de uso, de división de locales o viviendas o de implantación de actividades (acto de edificación), complementada con un acto o certificación expreso de conformidad municipal, no siendo válida, a efectos de inscripción, la conformidad emitida por parte de entidades urbanísticas colaboradoras por su falta de carácter administrativo, como señalan también las indicadas resoluciones y exige expresamente el citado artículo 28.1 de la Ley de Suelo.

6. En el caso de la legislación sustantiva aplicable, la Comunidad Valenciana, el vigente Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, en su artículo 233.2 establece que: «Las actuaciones siguientes están sujetas a declaración responsable, de acuerdo con lo que se establece en el apartado anterior y siempre que estén acompañadas de una certificación emitida por un organismo de certificación administrativa o un colegio profesional, en los términos establecidos en la disposición adicional cuarta de este texto refundido: (…) c) La modificación del uso de las construcciones, edificaciones e instalaciones, así como el uso del vuelo sobre estos».

Por su parte, el artículo 241.3 dispone que: «La parte promotora, una vez efectuada bajo su responsabilidad la declaración de que cumple todos los requisitos exigibles para ejecutar la actuación de que se trate, y presentada esta ante el ayuntamiento o entidad local competente junto con toda la documentación exigida, estará habilitada para su inicio inmediato, sin perjuicio de las potestades municipales de comprobación o inspección de los requisitos habilitantes para el ejercicio del derecho y de la adecuación de lo ejecutado al contenido de la declaración», añadiendo que su aparto 4: «La presentación de la declaración responsable, efectuada en los términos previstos en esta disposición, surtirá los efectos que la normativa aplicable atribuye a la concesión de la licencia municipal y se podrá hacer valer tanto ante la administración como ante cualquier otra persona, natural o jurídica, pública o privada».

Sin embargo, como manifestó esta Dirección General en supuestos similares en la Comunidad de Madrid en dos Resoluciones de 25 de marzo de 2024 (dos) una cosa es la trascendencia y efectos que se reconocen a la declaración responsable en el ámbito sustantivo y otra muy distinta la que se le atribuyen en el ámbito registral que, por razones de seguridad del tráfico jurídico, pueden imponer requisitos adicionales.

Pues 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 actuación 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 o actuación.

cve: BOE-A-2026-24376
Verificable en https://www.boe.es

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 del control administrativo de la misma a que se refiere con claridad el citado artículo 28.1 de la Ley de suelo.

En efecto, el meritado precepto establece que para inscribir escrituras de declaración de obra nueva (o su modificación), los registradores exigirán la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística.

Tratándose de una actuación que puede iniciarse y ejecutarse al amparo de una declaración responsable, como es en este caso el cambio de uso a vivienda, el cumplimiento del requisito de la conformidad administrativa impuesto por el citado precepto básico estatal podrá hacerse a posteriori, por ejemplo, mediante resolución administrativa de eficacia de la citada declaración responsable u diligencia municipal de conformidad.

En este expediente no se aporta una licencia de ocupación, sino únicamente una declaración responsable de ocupación, que no tiene por sí sola el valor de acreditación administrativa de aquella, y sin que tampoco se aporten las preceptivas declaración responsable urbanística y certificación de conformidad municipal, por lo que ni se ha dado cumplimiento a las exigencias del número 1, párrafo primero del artículo 28 de la Ley de Suelo, ni tampoco queda acreditado administrativamente el cumplimiento de lo previsto en la letra b) del mismo artículo 28.

En conclusión, en este caso la declaración responsable de ocupación no puede suplir al título habilitante para la realización de la obra de modificación o cambio de uso, pues su eficacia reside en la existencia de una comprobación administrativa previa de la idoneidad de la actuación, siendo necesario bien aportar título habilitante, bien una resolución administrativa de eficacia a posteriori de la citada declaración responsable, ya que, según ya se ha expuesto, no es posible inscribir una actuación urbanística sujeta a intervención municipal sin que se acredite el control administrativo de la misma en alguna de sus fases.

En base a todo lo expuesto, 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, 29 de julio de 2026.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.

cve: BOE-A-2026-24376
Verificable en https://www.boe.es