

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

27050 *Resolución de 25 de noviembre de 2024, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la negativa del registrador de la propiedad accidental de Valencia n.º 10 a la rectificación de determinada inscripción.*

En el recurso interpuesto por don J. A. C. P. contra la negativa del registrador de la Propiedad accidental de Valencia número 10, don Eduardo Nicolau Francés, a la rectificación de determinada inscripción.

Hechos

I

El día 26 de mayo de 2006 se autorizó por el notario de Valencia, don Jorge Cano Rico, con el número 2.408 de protocolo, una escritura por la cual don J. A. C. P. compró determinada finca que se describía como: «Urbana.–Número siete.–La planta baja, destinada a vivienda, de la izquierda entrando, que forma parte de un edificio sito en Valencia, calle (...), con una superficie construida de treinta y cinco metros y dieciséis decímetros cuadrados (35,16 m²) (...) Se halla diáfana, sin distribución interior, con acceso independiente por la calle de su situación. Le corresponde el uso exclusivo y excluyente del patio posterior de luces al que tiene acceso, separado del lindante por murete medianero (...)».

En la nota registral informativa incorporada a dicha escritura se describía como: «Urbana.–En (...) calle (...) Número de Propiedad Horizontal 7-. Local izquierda, en planta baja Superficie construida: 35,16 m² (...)».

La escritura se inscribió en el año 2006 en el Registro de la Propiedad de Valencia número 10 haciendo constar en el asiento correspondiente la siguiente descripción: «Urbana.–Siete. Planta baja de la izquierda entrando, que forma parte de un edificio en Valencia, calle (...), con una superficie construida de treinta y cinco metros y dieciséis decímetros cuadrados. Se halla diáfana, sin distribución interior, con acceso independiente por la calle de su situación. Le corresponde el uso exclusivo y excluyente del patio posterior de luces al que tiene acceso, separado del lindante por murete medianero (...)».

II

Presentada el día 14 de junio de 2024 dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Valencia número 10, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Presentado el precedente documento el catorce de junio del año dos mil veinticuatro según el asiento 807 del Diario 2024, en este Registro de la Propiedad de Valencia número diez, previa su calificación jurídica en los términos a que se refiere el artículo 18 y demás aplicables de la Ley Hipotecaria, se extiende nota de calificación desfavorable en base a los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

Hechos:

Se presenta nuevamente esta escritura de compraventa –que ya fue inscrita en este Registro el 19 de julio de 2006, a favor de J. A. C. P., causando la inscripción 8.^a de la finca 4.821–, solicitando su titular que se haga constar que dicha finca "se destina a vivienda".

La finca registral 4.821 consta inscrita como "siete. Planta baja de la izquierda entrando...", y en los propios Estatutos de la Comunidad, al describir el edificio del que forma parte, se dice que, en la planta baja del edificio, "Existen dos locales comerciales en planta baja sin uso determinado, situados uno a la derecha y otro a la izquierda del zaguán...".

Además, es de señalar que, consultada por esta Oficina la Sede Electrónica del Catastro, resulta que la referencia catastral de esta finca actualmente se corresponde con un local comercial.

Para hacer constar en este Registro que dicha planta baja de la izquierda entrando, se destina a vivienda, este cambio de uso debe reunir todos los requisitos exigidos por la Ley Hipotecaria para modificar el destino de un elemento de una Propiedad Horizontal.

Para inscribir el cambio de uso de Local a Vivienda –posibilidad ésta que no aparece restringida por el título constitutivo de la propiedad horizontal–, es necesario aportar la correspondiente declaración responsable, ya que requiere el cumplimiento de los requisitos necesarios para su destino al uso previsto en la Ordenación urbanística. También a ésta deberá acompañarse certificado de conformidad del ayuntamiento, o certificado de entidad colaboradora.

Fundamentos de derecho:

Conforme a los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 98 de su reglamento, el registrador califica bajo su responsabilidad los documentos presentados, extendiéndose la calificación –entre otros extremos– a "los obstáculos que surjan del Registro", a "la legalidad de sus formas extrínsecas de los documentos de toda clase en cuya virtud se solicite la inscripción", a "las que afecten a la validez de los mismos, según las leyes que determinan la forma de los instrumentos" y a "la no expresión, o la expresión sin claridad suficiente, de cualquiera de las circunstancias que, según la Ley y este reglamento, debe contener la inscripción, bajo pena de nulidad".

Sobre la necesidad de aportar la declaración responsable por cambio de uso, es de aplicación el artículo 233.2.c) del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell Valencià de aprobació del text refundit de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, que determina "...2. 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 debidamente establecidos en la disposición adicional novena de entidades colaboradoras con la Administración:...c) La modificación del uso de las construcciones, edificaciones e instalaciones, así como el uso del vuelo sobre estos".

En cuanto a la certificación que debe acompañar a la declaración responsable la disposición adicional cuarta del referido Decreto, en su números 1 y 2.a), dispone: "1. Los ayuntamientos podrán ejercer las funciones en materia urbanística a que se refiere este precepto a través de entidades colaboradoras de la Administración (ECUV). Los colegios profesionales podrán ejercer estas funciones siempre que se constituyan como ECUV, cumpliendo con los requisitos exigidos a éstas, los cuales se establecerán reglamentariamente. 2. Las entidades colaboradoras de la administración podrán ejercer las siguientes funciones: a) Verificar los requisitos de integridad documental, suficiencia e idoneidad de los proyectos y la documentación correspondientes a la licencia o declaración responsable, exigidos por la normativa aplicable".

De conformidad con los hechos y fundamentos de derecho expuestos acuerdo suspender la/s inscripción/es solicitada, calificándose el defecto como subsanable.

Contra la expresada calificación (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Eduardo Nicolau Francés registrador/a accidental de Registro de la Propiedad de Valencia n.º 10 a día dieciocho de julio del dos mil veinticuatro.»

Esta calificación se notificó al interesado el día 31 de julio de 2024.

III

Contra la anterior nota de calificación, don J. A. C. P. interpuso recurso el día 26 de agosto de 2024 mediante escrito en el que exponía lo siguiente:

«Expone:

– La total desconformidad con la resolución del registro de la propiedad ante mi solicitud de corrección del error registral de mi vivienda.

– La razón última del registro de la propiedad es la de evitar la inseguridad jurídica como bien expone el artículo 34 LH "...La buena fe del tercero se presume siempre mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del Registro..." Este artículo hace referencia a la protección jurídica de un tercero que adquiere de buena fe algún derecho de persona al cual no le afecta los defectos de la cosa adquirida. Considero que el registro de la propiedad N.º 10 ha puesto tanto a mí como a mi vecina V. C., en una inseguridad jurídica como terceros adquirentes de buena voluntad, con todas las implicaciones y perjuicios que a continuación enumeraré:

1) V. C., mi vecina y propietaria de la vivienda sita en (...) ... Tiene en su escritura notarial y en su registro de la propiedad del año 2005 la calificación (...) del registro de la propiedad donde especifica que es «vivienda» (...) Recibió ayuda por adquisición de primera vivienda para jóvenes en (...) del ayuntamiento. Cuando por necesidades familiares (ha tenido dos hijos) necesitó vender la vivienda en el 2020. No pudo porque en el catastro aparecía como local comercial. Esta situación le ha producido un daño tanto económico como psíquico, que se hubiera evitado, de haber sido informada correctamente (para eso pagó las minutas de notario y registro de la propiedad).

2) En mi caso, solo hay constancia de que mi casa es una vivienda en la escritura notarial del 2006. Fui conocedor de que estaba en situación irregular cuando me lo comunicó mi vecina; que ante la imposibilidad de poder vender, acudió al ayuntamiento y le informaron que había una irregularidad; ya que, aunque en el registro de la propiedad a ella le constaba como vivienda y en mi caso constaba como local comercial, esto contraviene la legislación; ya que, los bajos de un mismo edificio no podían tener distintos usos como así especifica el Decreto 80/2023, de 26 de mayo, del Consell, por el que se aprueban las normas de diseño y calidad en edificios de vivienda. (2023/6094) que en su artículo 38.2 (artículo que, en este sentido, no ha cambiado desde las primeras normas municipales sobre este tema) dice:

"...En edificios de vivienda no será compatible en la misma planta el uso de vivienda con otros usos cuando compartan acceso desde la vía pública..."

Ante tal irregularidad el Ayuntamiento obliga a un proyecto conjunto de los dos bajos para valorar la viabilidad del cambio de uso, elaborado por arquitecto. Todo esto supone que que [sic] ambos dos, tenemos que incurrir en un gasto, sí o sí, que nuestras economías no pueden asumir con facilidad. Producto de la inseguridad jurídica en la que se nos ha expuesto.

3) De lo expuesto en el punto 2, resaltar la incoherencia por parte del Registro de la Propiedad de Valencia N.º 10. No se entiende que para el Registro de la propiedad un bajo en el 2005 (en relación a la vivienda de mi vecina) tenga uso de "vivienda" y en el 2006 el otro bajo este calificado con uso "local comercial". Cuando por ley y ordenanzas municipales está prohibido.

4) El gasto arriba reseñado (proyecto arquitecto para solicitar cambios de uso) si se tiene que ejecutar, no sería necesario si se hubiera obrado correctamente, por parte del Registro de la propiedad y de los Notarios, en su momento o si se hubiera aceptado la petición realizada por mí el 14/06/2024.

Como bien indica el artículo 19 LH. "...Cuando el Registrador notare alguna falta en el título conforme al artículo anterior, la manifestará a los que pretendan la inscripción, para que, si quieren, recojan el documento y subsanen la falta durante la vigencia del

asiento de presentación. Si no lo recogen o no subsanan la falta a satisfacción del Registrador, devolverá el documento para que puedan ejercitarse los recursos correspondientes, sin perjuicio de hacer la anotación preventiva...". En el artículo 203 LH tercera C desarrolla la misma idea. Si en el año 2005 cuando compré mi vecina, o en el año 2006 cuando compré yo mi vivienda hubiera tenido notificación o información alguna sobre la irregularidad, hubiera podido desistir de la compra o haber ejercido acciones legales para poder defenderme de esta situación como tercero adquirente de buena fe. La falta de notificación e información por parte del registro de la propiedad y subsidiariamente de los Notarios que han elevado escritura pública de las viviendas, han imposibilitado poder ejercer éstas acciones ya que los plazos para realizarlas han prescrito.

5) Si ya todo lo anterior ya es suficientemente grave. Hacer notar, que a día de hoy, me encuentro completamente desamparado ante el seguro del hogar ante cualquier accidente o circunstancia adversa cubierto por el seguro... ya que el seguro de hogar es eso, "de hogar" y no de local comercial. De lo que hago responsable al Registro de la Propiedad de Valencia n.º 10.

6) Ante la denegación recibida a la petición para corregir el error, no sé si se ha ponderado debidamente todo el daño provocado, ya no solo al ejercicio básico del registro de la propiedad que no es otro que asegurar (a terceros adquirentes de buena voluntad; osease a nosotros) que las compraventas se ajustan a derecho. La situación de inseguridad jurídica en la que se nos ha expuesto ya ha provocado daños que para repararlos requerirá desembolsos económicos de difícil ejecución, de lo que hago responsable al registro de la propiedad.

Por todo ello solicito:

Que sea aceptada la corrección y que se reconozca por parte del registro de la propiedad n.º 10 de la ciudad de Valencia, como "vivienda" y sin incurrir en más gastos (...).»

IV

El registrador de la Propiedad accidental de Valencia número 10, don Javier Anastasio Martínez Talamantes, informó y elevó el expediente a esta Dirección General el día 20 de septiembre de 2024. En dicho informe constaba que se trasladó al notario de Valencia autorizante de la escritura calificada, don Jorge Cano Rico, el día 19 de septiembre de 2024, copia del recurso interpuesto y la nota de calificación para que realizara las alegaciones que considerase oportunas, sin haber tenido ninguna contestación al respecto.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 1, 3, 9, 18, 19 bis, 40, 202, 208, 211, 212, 216, 217 y 328 de la Ley Hipotecaria; 11, 12, 15, 26, 28 y 64 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; 8 y 10.3 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal; 233, 241, 255.1 y 270 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; los artículos 308 y 327 del Reglamento Hipotecario; 45, 52 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 Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 23 de junio y 2 de octubre de 1998, 22 de marzo de 2001, 14 de abril de 2010, 26 de enero de 2011, 20 de julio de 2012, 6 de julio, 5 de agosto, 13 de noviembre y 16 de diciembre de 2013, 21 de enero, 21 de abril y 28 de mayo de 2014, 13 de julio de 2015, 13 de mayo, 12 de septiembre y 30 de noviembre de 2016, 25 de abril, 27 de junio y 13 de noviembre

de 2018, 1 y 27 de marzo, 3 de junio y 11 de diciembre de 2019 y 17 de enero de 2020, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 11 de febrero, 11 de marzo, 28 de julio, 16 y 21 de septiembre y 20 y 26 de noviembre de 2020, 21 de julio y 16, 22, 23 y 30 de diciembre de 2021, 2 de junio y 20 de octubre de 2022, 6 de febrero y 13 de septiembre de 2023 y 25 de marzo, 9 de abril, 13 de mayo, 11 y 28 de junio, 9 de julio y 1 de octubre de 2024.

1. Para la resolución de este recurso son relevantes las siguientes circunstancias:

El día 26 de mayo de 2006 se otorgó escritura por la cual el ahora recurrente compró determinada finca que se describe como: «Urbana.–Número siete.–La planta baja, destinada a vivienda, de la izquierda entrando, que forma parte de un edificio sito en Valencia, calle (...), con una superficie construida de treinta y cinco metros y dieciséis decímetros cuadrados (35,16 m²) (...) Se halla diáfana, sin distribución interior, con acceso independiente por la calle de su situación. Le corresponde el uso exclusivo y excluyente del patio posterior de luces al que tiene acceso, separado del lindante por murete medianero (...)».

En la nota registral informativa incorporada a dicha escritura se describe como: «Urbana.–En (...) calle (...) Número de Propiedad Horizontal 7. Local izquierda, en planta baja Superficie construida: 35,16 m² (...)».

La escritura se inscribió haciendo constar en el asiento correspondiente la siguiente descripción: «Urbana.–Siete. Planta baja de la izquierda entrando, que forma parte de un edificio en Valencia, calle (...), con una superficie construida de treinta y cinco metros y dieciséis decímetros cuadrados. Se halla diáfana, sin distribución interior, con acceso independiente por la calle de su situación. Le corresponde el uso exclusivo y excluyente del patio posterior de luces al que tiene acceso, separado del lindante por murete medianero (...)».

Este título se presentó de nuevo en el Registro de la Propiedad el día 14 de junio de 2024 con la solicitud de que se haga constar que dicha finca se destina a vivienda.

El registrador suspende la inscripción solicitada porque, a su juicio, ese cambio de uso debe reunir todos los requisitos exigidos por la Ley Hipotecaria para modificar el destino de un elemento de una propiedad horizontal. Añade que, para inscribir el cambio de uso de local a vivienda (posibilidad ésta que no aparece restringida por el título constitutivo de la propiedad horizontal), es necesario aportar la correspondiente declaración responsable, conforme a lo previsto en la ordenación urbanística, debiendo acompañarse de certificado de conformidad del Ayuntamiento, o certificado de entidad colaboradora.

2. En primer lugar, en cuanto a la solicitud de corrección del error que, a juicio del recurrente, se produjo por no haber hecho constar en la inscripción el destino a vivienda de la finca comprada, debe recordarse que el practicado es un asiento que se encuentra bajo la salvaguardia de los tribunales.

El párrafo tercero del artículo 1 de la Ley Hipotecaria establece que «los asientos del Registro practicados en los libros están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley». Y el artículo 38 del mismo texto legal establece lo siguiente: «A todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos. Como consecuencia de lo dispuesto anteriormente, no podrá ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio de inmuebles o derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad determinada sin que previamente o a la vez, se entable demanda de nulidad o cancelación de la inscripción correspondiente. La demanda de nulidad habrá de fundarse en las causas que taxativamente expresa esta Ley cuando haya de perjudicar a un tercero».

La rectificación registral se practica conforme al artículo 40 de la Ley Hipotecaria, que contempla diversos supuestos que pueden originar la inexactitud del Registro. Estos supuestos son: a) no haber tenido acceso al Registro alguna relación jurídica inmobiliaria; b) haberse extinguido algún derecho que conste inscrito o anotado; c) la nulidad o error de algún asiento, y d) la falsedad, nulidad o defecto del título que hubiere motivado el asiento y en general cualquier otra causa no especificadas en la ley: en este último supuesto, la rectificación precisará del consentimiento del titular o, en su defecto, resolución judicial.

Como ha quedado expuesto, uno de los supuestos de inexactitud registral puede venir motivado por la existencia de errores materiales o de concepto en la redacción del asiento. El artículo 40 de la Ley Hipotecaria en su apartado c) señala que en este caso el Registro se rectificará en la forma determinada en el Título VII.

Este Título VII comienza indicando que los errores cometidos en los asientos del Registro a que se refiere el apartado c) del artículo 40 podrán ser materiales o de concepto (artículo 211).

El artículo 212 de la Ley Hipotecaria exige para considerar un error como material que con el mismo no se cambie el sentido general de la inscripción ni de ninguno de sus conceptos; por otra parte, el artículo 216 de la misma ley señala que se comete error de concepto cuando al expresar en la inscripción alguno de los contenidos en el título se altere o varíe su verdadero sentido; asimismo, el artículo 327 del Reglamento Hipotecario determina que se considera error de concepto de los comprendidos en el párrafo primero del artículo 217 de la Ley Hipotecaria (es decir, los cometidos en inscripciones, anotaciones o cancelaciones, o en otros asientos referentes a ellas, cuando no resulte claramente de las mismas), el cometido en algún asiento por la apreciación equivocada de los datos obrantes en el Registro.

A diferencia de lo que ocurre con la inexactitud provocada por la falsedad, nulidad o defecto del título que hubiere motivado el asiento, cuya rectificación, como señala el artículo 40.d) de la Ley Hipotecaria no exige el consentimiento del registrador, en el caso de la rectificación de errores de concepto, esta intervención es necesaria.

El artículo 217, párrafo primero, de la Ley Hipotecaria dispone que: «Los errores de concepto cometidos en inscripciones, anotaciones o cancelaciones, o en otros asientos referentes a ellas, cuando no resulten claramente de las mismas, no se rectificarán sin el acuerdo unánime de todos los interesados y del Registrador, o una providencia judicial que lo ordene».

A la vista del citado artículo, el consentimiento o acuerdo unánime de todos los interesados y del registrador son requisitos indispensables para la rectificación. Y ello porque, en caso de error, la inexactitud viene provocada por la actuación equivocada del registrador al extender los asientos, de forma que lo que publica el Registro contraviene lo querido por las partes y plasmado correctamente en el título, mientras que cuando la inexactitud es consecuencia de falsedad, nulidad o defecto del título que hubiere motivado el asiento, la rectificación del Registro precisará el consentimiento del titular registral y de todos aquellos a los que el asiento atribuye algún derecho, pero no del registrador cuya actuación ha sido ajena al origen de la inexactitud.

En ambos casos, si no hay acuerdo de todas las personas que, según cada supuesto, deban intervenir, será necesaria la oportuna resolución judicial.

No obstante, en la escritura objeto del presente expediente consta únicamente una referencia incidental a que la finca es «destinada a vivienda» (mención por lo demás discordante con la nota registral informativa incorporada a dicho título) sin ninguna otra declaración ni acreditación relativa a que se formalizara un cambio de destino. Por ello, no puede entenderse que haya error alguno en la práctica del asiento y debe ahora determinarse si es o no fundada en derecho la calificación registral en cuanto exige que se acrediten los requisitos necesarios para la pretendida constancia del cambio de uso.

3. Esta Dirección General ya ha tenido ocasión de pronunciarse en distintas Resoluciones acerca del impacto que tiene la normativa urbanística en relación con la

materia del cambio de uso de una edificación o parte de la misma y de su inscripción en el Registro de la Propiedad.

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

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

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

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

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

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

La contravención de la normativa urbanística se reprime con la aplicación de las previsiones sobre disciplina con las sanciones contempladas al respecto, pudiendo derivar, además, en actuaciones de restablecimiento de la legalidad infringida, con reposición de la finca, si procediere, a la situación física anterior a la infracción.

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

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

La inscripción se verifica acreditando la concurrencia de los requisitos establecidos por la normativa urbanística –licencias, etc.–, o bien acreditando que han transcurrido los plazos para el ejercicio de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición o reposición de conformidad con lo previsto en el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015.

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

Verificada la inscripción en el Registro de la Propiedad con unos usos determinados cuyo reflejo consta en la forma establecida en el artículo 45 transcrito, cualquier modificación que de los mismos se lleve a cabo exige nuevamente la aplicación de la norma sobre inscripción en el Registro de obras nuevas (vid. artículo 28.3 de la Ley de Suelo).

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

5. Partiendo de estos argumentos, este Centro Directivo ha afirmado (vid. Resoluciones de 5 de agosto y 13 de noviembre de 2013, 21 de abril de 2014, 13 de mayo, 12 de septiembre y 30 de noviembre de 2016, 27 de junio de 2018, 27 de marzo de 2019, 21 de julio de 2021, 7 de julio de 2022, 6 de febrero de 2023 y 25 de marzo, 9 de abril, 13 de mayo, 11 de junio, 9 de julio y 1 de octubre de 2024, entre otras), que el cambio de uso de la edificación es equiparable a la modificación de la declaración de obra inscrita, como elemento definitorio del objeto del derecho, y, por tanto, su régimen de acceso registral se basará en cualquiera de las dos vías previstas por el artículo 28 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, con independencia del uso urbanístico previsto en planeamiento y el uso efectivo que, de hecho, se dé a la edificación.

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

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

Es al Ayuntamiento al que le corresponde ese concreto control y reaccionar contra la infracción urbanística que se hubiere podido cometer, solicitando en su caso que se

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

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

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

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

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

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

Actualmente la norma en vigor es el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunidad Valenciana, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, que en su artículo 255.1 establece que «siempre que no hubieren transcurrido más de quince años desde la total terminación de las obras o usos del suelo realizados sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma, la alcaldía y, en su caso, la Agencia Valenciana de Protección del Territorio, requerirá a la persona propietaria para que, en el plazo de dos meses, solicite la oportuna autorización urbanística o ajuste las obras a las condiciones de la licencia otorgada. El referido plazo de caducidad de acción de la

administración empezará a contar desde la total terminación de las obras o desde que cesen los usos del suelo de que se trate». Y, en el apartado 6 de dicho artículo, se dispone que «el plazo de caducidad de la acción de restauración de la legalidad urbanística de la Administración que se aplicará será el que establece la ley urbanística en vigor, a fecha de finalización de la actuación urbanística» (vid., también, el artículo 270 de la misma ley sobre plazo de prescripción de las infracciones urbanísticas y el inicio del cómputo de dicho plazo).

6. Centrados en el supuesto de este expediente, no se acredita que se cumplan los requisitos exigidos por el artículo 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, y en su calificación (a la que se debe ceñir este recurso –artículo 326 de la Ley Hipotecaria–) el registrador no alude a esta posibilidad sino únicamente a la vía prevista en el citado apartado 1 del artículo 28 de dicha ley.

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.
- 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 o en la Comunidad Valenciana –cfr. artículos 233 y 241 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell–, que como título habilitante de la actuación sea suficiente la declaración responsable urbanística de cambio de uso, 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.

7. Así, en el ámbito de la normativa autonómica aplicable en este caso, el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, contiene, en lo que interesa a este expediente, la siguiente normativa:

El artículo 233, apartado 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».

Y la referida disposición adicional cuarta del texto refundido (relativa a «Entidades colaboradoras de la administración») dispone lo siguiente:

«1. Los ayuntamientos podrán ejercer las funciones en materia urbanística a que se refiere este precepto a través de entidades colaboradoras de la Administración (ECUV). Los colegios profesionales podrán ejercer estas funciones siempre que se constituyan como ECUV, cumpliendo con los requisitos exigidos a éstas, los cuales se establecerán reglamentariamente.

2. Las entidades colaboradoras de la administración podrán ejercer las siguientes funciones:

a) Verificar los requisitos de integridad documental, suficiencia e idoneidad de los proyectos y la documentación correspondientes a la licencia o declaración responsable, exigidos por la normativa aplicable (...).

c) Emitir informes sobre la adecuación de las obras a la licencia otorgada durante el proceso de ejecución de estas».

El artículo 241 establece lo siguiente:

«(...) 3. 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.

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 (...).»

Por todo ello, la calificación objeto de impugnación debe ser confirmada en cuanto a la exigencia de cumplimiento de los requisitos del apartado primero del artículo 28.1 de la Ley de Suelo (que es la objeción que expresa el registrador –vid. artículo 326 de la Ley Hipotecaria–), en los términos que resultan de los fundamentos anteriores, para la inscripción de la modificación de descripción de la finca, en cuanto a su uso o destino, en el Registro de la Propiedad.

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la calificación impugnada, en los términos que resultan de los anteriores fundamentos jurídicos.

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, 25 de noviembre de 2024.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.