

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

5663 *Resolución de 6 de febrero de 2023, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la negativa de la registradora de la propiedad de Meco a inscribir una escritura de cambio de uso de un edificio, reforma y constitución en régimen de propiedad horizontal.*

En el recurso interpuesto por don D. L. G.P. y doña A. J. J. M. contra la negativa de la registradora de la Propiedad de Meco, doña Alicia Solesio Jofre de Villegas, a inscribir una escritura de cambio de uso de un edificio, reforma y constitución en régimen de propiedad horizontal.

Hechos

I

El día 17 de abril de 2018 se autorizó por el notario de Alcalá de Henares, don Jesús Domínguez Rubira, con el número 1.244 de protocolo, una escritura en virtud de la cual don D. L. G. P. y doña A. J. J. M., en su condición de titulares registrales de la finca número 3.662 del Registro de la Propiedad de Meco (finca urbana sobre la que se encontraba construida una edificación compuesta por una planta baja destinada a local comercial y una planta primera destinada a vivienda, distribuida en varias habitaciones y dependencias), formalizaron el cambio de uso del edificio comercial para residencial, la reforma del mismo para la habilitación de siete viviendas y su división horizontal en siete elementos privativos.

Se adjuntaba a la escritura licencia municipal de obras, certificado de eficiencia energética, libro del edificio, certificación catastral descriptiva y gráfica y sendos certificados expedidos por el arquitecto, autor del proyecto y director de obra, en los que identificaba, por un lado, la porción de suelo ocupada por la edificación mediante sus coordenadas gráficas georreferenciado y, por otro, hacía constar la terminación de la obra conforme al proyecto, de donde resultaba que la superficie construida es de 422,34 metros cuadrados.

Dicha finca figuraba inscrita con la siguiente descripción: «Urbana.–Porción de terreno de ciento setenta y seis metros con cincuenta decímetros cuadrados situado en Camarma de Esteruelas [Madrid], en la calle (...), señalada con el número (...) en Catastro. Linderos: frente, por donde tiene su acceso, con la calle (...); derecha entrando, con resto de finca matriz; izquierda, con finca de don (...); y fondo, con resto de la finca matriz destinado a calle pública de nueva creación. Sobre la parcela se ha construido la siguiente edificación: Casa sita en Camarma de Esteruelas y su calle (...), compuesta de planta baja y principal, ocupando una superficie construida en planta baja de ciento setenta y dos metros cuadrados, y una superficie construida en planta primera de ciento cuarenta y un metros cuadrados. La planta baja se destina a local comercial y la primera a vivienda, distribuida en varias habitaciones y dependencias. Linda por todos sus aires con la finca en que está ubicada, destinando la parte no edificada a jardín. Dicha edificación está dotada de los servicios sanitarios, agua corriente y luz eléctrica». La referida obra nueva fue declarada e inscrita en el año 1987.

La mencionada escritura ya fue presentada con anterioridad en el Registro de la Propiedad de Meco, donde fue objeto de una calificación negativa que, a su vez, fue recurrida ante esta Dirección General, que, en Resolución de fecha 30 de mayo de 2022 desestimó el recurso interpuesto y confirmó la calificación impugnada.

Como consecuencia de ello, se autorizó el día 21 de julio de 2022 por el mismo notario de Alcalá de Henares, don Jesús Domínguez Rubira, con el número 4.662 de

protocolo, una nueva escritura, complementaria de la anterior, en la que los citados titulares registrales de la finca número 3.662, don D. L. G. P. y doña A. J. J. M., aseveraban que el edificio del que eran titulares tenía la descripción contenida en la escritura complementada, así como el número de plantas –baja, primera y bajo cubierta– y superficie indicadas, desde el año 1990, sin que a las resultas de las obras de reforma y cambio de uso se haya llevado a efecto la construcción de ninguna nueva planta en el inmueble, que las indicadas obras no habían supuesto tampoco una variación esencial de la composición general del exterior del inmueble, que no se había alterado su volumetría ni tampoco había habido alteración de su conjunto estructural, habiendo consistido las obras en el cambio de uso a vivienda, y la reforma de su interior para su adecuación a ese nuevo uso característico, resultando todo ello de sus manifestaciones y de una certificación suscrita por el arquitecto, autor del proyecto y director de la obra, don A. P. R., testimonio de la cual se unía a la escritura, según resultaba de diligencia extendida en la misma el día 21 de julio de 2022, en la cual constaba, además, que el notario autorizante, don Jesús Domínguez Rubira, legitimaba la firma del mencionado arquitecto, don A. P. R., que figuraba en la certificación, por haberla este ratificado en su presencia.

II

Presentadas el día 12 de septiembre de 2022 las referidas escrituras en el Registro de la Propiedad de Meco, fueron objeto de la siguiente nota de calificación:

«En Meco, a tres de octubre de dos mil veintidós, en vista a los antecedentes de hecho y fundamentos de Derecho siguientes:

Antecedentes de hecho:

I. El pasado día doce de septiembre de dos mil veintidós se presentó en este Registro –Asiento 1007 del Diario 240– Escritura de Obra Nueva Terminada y División Horizontal autorizada el día diecisiete de abril de dos mil dieciocho por el Notario de Alcalá de Henares –Madrid– D. Jesús Domínguez Rubira con el número mil doscientos cuarenta y cuatro de su Protocolo.

II. Se acompaña Acta complementaria otorgada por don D. L. G. P. y doña A. J. J. M. el día veintiuno de julio de dos mil veintidós ante el Notario de Alcalá de Henares D. Jesús Domínguez Rubira con el número cuatro mil seiscientos sesenta y dos de su Protocolo a los efectos de desvirtuar la exigencia de constitución de seguro decenal aducida por quien suscribe en nota de calificación expedida con fecha dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.

III. En la citada escritura se instrumenta un cambio de uso sobre edificio comercial del que resultan siete viviendas constituyéndose sobre la finca –registral 3.662 de este Registro, perteneciente al término de Camarma de Esteruelas– el correspondiente régimen de propiedad horizontal.

Fundamentos de Derecho:

I. Esta nota de calificación se extiende por la registradora titular de esta Oficina, competente por razón del territorio donde radica la citada finca, en el ámbito de sus facultades de calificación previstas por el artículo 18 de la Ley Hipotecaria y 98 y siguientes de su Reglamento.

II. Resultando del título presentado y de la licencia de obras conferida por el Ayuntamiento de Camarma de Esteruelas con fecha veintidós de junio de dos mil dieciséis que la reforma instrumentada en el título consiste en cambio de uso del edificio comercial para residencial con siete viviendas, es necesario que se acredite la constitución del seguro decenal previsto en la Ley 38/1999 de cinco de noviembre de Ordenación de la Edificación.

El artículo 20 de la citada Ley dispone que no se autorizarán ni se inscribirán en el Registro de la Propiedad escrituras públicas de declaración de obra nueva de edificaciones a las que sea de aplicación esta Ley, sin que se acredite y testimonie la constitución de las garantías a que se refiere el artículo 19.

El artículo 2.2 de la Ley, cuando regula el ámbito de aplicación de la misma, declara comprendidas todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

El artículo 202 de la Ley Hipotecaria dispone, al regular la inscripción de las obras nuevas, que habrán de cumplirse todos los requisitos que hayan de ser objeto de calificación registral, según la legislación sectorial aplicable en cada caso.

III. El presente caso ya fue resuelto por RDGSJYFP de 30 de mayo de 2022 en recurso interpuesto por el presentante contra la citada nota expedida por quien suscribe en atención al título que aquí se presenta. Tal Resolución parte de dos ejes fundamentales en los que ha de basarse la exigencia del seguro decenal en el presente supuesto: el cambio de uso, por un lado, y el alcance de la reforma que se instrumenta, por otro.

En cuanto al cambio de uso, la citada Resolución señala que debe tenerse en cuenta (cfr., entre otras, las Resoluciones de este Centro Directivo de 21 de abril de 2014, 12 de septiembre y 30 de noviembre de 2016, 31 de agosto de 2017 y 27 de junio y 31 de julio de 2018) que nuestro ordenamiento jurídico contempla el derecho del propietario de un terreno a construir y edificar en el mismo siempre que aquéllas se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística (vid. artículos 12 y 14 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). (...) 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 aquí se sigue que la alteración del uso permitido implica una alteración del contenido del derecho de propiedad, de la propiedad misma. (...) El control administrativo con relación a 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 de acuerdo a (entre otras cosas) los usos previstos y aprobados (...) 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, aun cuando 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 (vid. Resolución de 19 de febrero de 2005, en contraposición a la de 27 de diciembre de 2010), 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. Partiendo de estos argumentos este Centro Directivo ha afirmado (cfr. Resoluciones de 5 de agosto y 13 de noviembre de 2013, 21 de abril de 2014, 13 de mayo y 30 de noviembre de 2016 y 27 de junio de 2018) 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 del texto refundido 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. (...). En consecuencia, y específicamente en lo que a la obligatoriedad del seguro decenal

respecta, debe entenderse que en los títulos que formalicen un mero cambio de uso de elementos aislados integrantes de un edificio no resulta aplicable a efectos registrales la exigencia del seguro, referido al edificio en su conjunto y circunscrita su exigencia en los términos que señaló la Resolución de 11 de febrero de 2009, a menos que se pretenda, en línea con lo señalado anteriormente, constatar otras modificaciones que puedan suponer una variación esencial de la composición general del exterior, la volumetría o del conjunto estructural, o cambiar el uso característico del edificio (...)

El cambio de uso que se instrumenta en el título no es inferido o meramente deducido por esta registradora a la vista del título presentado, sino que se manifiesta expresamente por los propios otorgantes, quienes en el antecedente segundo de la Escritura manifiestan que han reformado y cambiado el uso de la finca y describen expresamente el acto que se instrumenta como reforma consistente en cambio de uso del edificio comercial para residencial con siete viviendas en la Calle (...) de Camarma de Esteruelas (Madrid). Resulta también el alcance y significado del cambio de uso de la licencia concedida por el Ayuntamiento de Camarma de Esteruelas, en sesión celebrada el día veintiuno de junio de dos mil dieciséis, que consta incorporada en el título, en la que expresamente se autoriza el cambio de uso de edificio comercial a edificio multifamiliar compuesto por siete viviendas (cfr. Acuerdo Primero de la licencia), así como de la certificación expedida por el técnico y que se incorpora al acta complementaria, en los términos que luego se dirán.

En cuanto a la segunda de las cuestiones, es decir, el alcance de la reforma, la propia Resolución establece que respecto de la segunda de las actuaciones realizadas, consistente en la reforma del edificio para la habilitación de las siete viviendas, con acceso desde un portal único, tres de ellas situadas en planta baja y cuatro en planta primera, habilitando así mismo la zona bajo cubierta, debe tenerse en cuenta que este Centro Directivo, en su Resolución-Circular de 3 de diciembre de 2003, concluyó en sentido favorable a la exigencia del seguro decenal cuando se trate de obras de ampliación o reforma de edificios que entren dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Ordenación de la Edificación definido por su artículo 2. Parte la Resolución-Circular en su argumentación sobre este punto de la exclusión de la exigencia del seguro prevista por la disposición adicional segunda de la Ley 38/1999, según redacción dada por el artículo 105 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, disposición en la que, después de exonerar de la exigencia de la garantía al autopromotor individual de una única vivienda para uso propio, se dispone que «tampoco será exigible la citada garantía en los supuestos de rehabilitación de edificios destinados principalmente a viviendas para cuyos proyectos de nueva construcción se solicitaron las correspondientes licencias de edificación con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley». La elección por el legislador de dicho término de «rehabilitación» obliga a «entender que sólo en los casos de rehabilitación *stricto sensu* puede aplicarse la exoneración del seguro decenal, excluyendo las hipótesis de las obras de reforma, modificación o ampliación de edificios ya existentes. Avalarían esta idea la regla *inclusio unius, exclusio alterius* y que la norma que examinamos es de naturaleza excepcional, al derogar el régimen normal del seguro decenal para el caso particular que recoge, lo que conduce a una interpretación, no restrictiva, pero sí estricta». En consecuencia, «debe exigirse la justificación del seguro decenal cuando la licencia de edificación se limite a autorizar una obra autónoma de reforma, ampliación o modificación del edificio, no simultánea a una rehabilitación». Esto es precisamente lo que sucede en el presente caso en que la reforma del edificio se ampara en una licencia concedida en el año 2018 (...) Como declaró esta Dirección General en su Resolución 19 de julio de 2005, confirmada por otras de fecha posterior, como la de 26 de julio de 2010, partiendo de la premisa de que la Ley de Ordenación de Edificación se aplica al proceso de edificación (definido este último como la acción y el resultado de construir un edificio), toda obra autónoma de ampliación y reforma de un edificio no simultánea a una rehabilitación (cfr. Resolución-Circular de este Centro Directivo de 3 de

diciembre de 2003) queda indudablemente comprendida en el ámbito de aplicación de la citada ley (y por consiguiente de las garantías que establece).

IV. En cuanto a la certificación técnica que se incorpora al Acta complementaria que ahora se aporta, no se considera que produzca el efecto pretendido de exoneración de la obligación de constitución de seguro decenal, y ello por los siguientes motivos:

a) El propio técnico certifica la instrumentación en la escritura del cambio de uso en los siguientes términos: en la citada escritura se declaró la obra de reforma y cambio de uso del edificio indicado, consistente en el cambio de uso del edificio industrial (matadero, fábrica de embutidos) para residencial, en los términos que constan en la citada escritura así como en la certificación por mí suscrita, como Arquitecto autor del proyecto y director de la obra, añadiendo al respecto que las obras han consistido en el cambio de uso indicado en la citada escritura y la adecuación interior del inmueble para ese nuevo uso característico.

b) Certifica el técnico que la configuración, número de plantas y superficie indicadas son propias del edificio desde el año 1990, sin que a las resultas de las obras de reforma y cambio de uso se haya llevado a efecto la construcción de ninguna nueva planta en el inmueble, ni la modificación de su superficie construida.

En efecto, la RDGSJYFP de 30 de mayo de 2022 señala que la acreditación de si se trata o no de una reforma no esencial, meramente parcial, que no altera la volumetría ni la configuración estructural del edificio, debe quedar referida al ámbito de competencias –y de responsabilidad– del arquitecto director de la obra, al certificar la finalización de la obra conforme a licencia a efectos de inscripción en el Registro de la Propiedad, sin que puedan tales afirmaciones –de carácter técnico, no jurídico– ser desvirtuadas por otro criterio del registrador o de este Centro Directivo, estableciendo la propia Resolución una excepción: que se trate de casos evidentes como son la construcción de nuevas plantas (supuesto de hecho de la Resolución de 16 de abril de 2007). En el presente caso, las obras de reforma conllevan, por un lado, la introducción de una nueva planta –la planta bajo cubierta–, y por otro lado, el incremento de la superficie que consta en Registro según las inscripciones tercera y cuarta de la finca de fechas doce de julio de mil novecientos ochenta y siete y veinticinco de abril de mil novecientos ochenta y ocho, pasando de 313 metros cuadrados según la inscripción tercera a 422,34 metros cuadrados según título y según certificación expedida por el mismo técnico con fecha 22 de noviembre de 2017 que se incorpora a la Escritura.

c) La certificación que se incorpora al acta carece de fehacencia, pues a través de la misma no puede verificarse la autenticidad de la firma de quien la expide ni la autoría, veracidad e integridad de su contenido, no resultando tal fehacencia del título ni de la comparecencia del técnico en el acto del otorgamiento del Acta.

Por todo ello, por considerar que el Acta complementaria aportada no desvirtúa la necesidad de constitución de seguro decenal, ni altera los presupuestos de hecho concurrentes en el título contemplados por la RDGSJYFP de 30 de mayo de 2022 y en definitiva, dada la entidad y naturaleza del cambio de uso que se instrumenta y el alcance de la reforma –que no rehabilitación– se considera obligatoria la constitución del correspondiente seguro decenal.

Con arreglo a lo anterior, la registradora que suscribe ha resuelto suspender el despacho del citado documento por el defecto señalado. No se toma anotación de suspensión por no haber sido solicitada.

La vigencia del asiento de presentación de este título queda prorrogada en virtud de la presente. El plazo de prórroga por sesenta días se computará desde la fecha de la recepción de la última de las notificaciones del presente acuerdo de calificación conforme a lo establecido en el artículo 323 de la Ley Hipotecaria. Notifíquese al presentante y al funcionario autorizante del documento a los efectos oportunos.

Este acuerdo de calificación puede ser (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Alicia Solesio Jofre de Villegas registradora de Registro Propiedad de Meco a día tres de octubre del dos mil veintidós.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don D. L. G. P. y doña A. J. J. M. interpusieron recurso el día 8 de noviembre de 2022 mediante escrito en el que hacían las siguientes alegaciones:

«Hechos:

Primero. En virtud de la escritura antes indicada de fecha 16 [sic] de abril de 2018, se declara el cambio de uso del edificio comercial a residencial con siete viviendas.

Segundo. La escritura citada fue calificada negativamente por la Registradora titular del Registro de Meco, en el sentido de entender que el cambio de uso de un edificio comercial para residencial con siete viviendas, requiere la contratación del seguro decenal previsto en la Ley 38/99 de cinco de noviembre de ordenación de la edificación.

Tercero. Frente a la nota de calificación fue interpuesto por nosotros recurso ante la DGRN, hoy Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, al no compartir el criterio de la Sra. Registradora de la Propiedad, relativo a la exigencia de la contratación del indicado seguro, habiendo recaído resolución de la dicha DG de fecha 30 de mayo pasado. A la vista de la indicada resolución y siguiendo el criterio sentado en la misma, fue otorgada un acta con fecha 21 de julio de 2022, ante el mismo notario, con el número 4662 de su protocolo, a la que se incorporaba una certificación suscrita por el Arquitecto autor del proyecto de cambio de uso y director de la obra Don A. P. R., la cual ha sido objeto de nueva calificación negativa, reiterando la Sra. Registradora sus argumentos anteriores y añadiendo que la certificación indicada carece de fehaciencia.

A los hechos expresados son aplicables, los siguientes:

Fundamentos de Derecho:

1. El objeto del recurso, de acuerdo con la nota de calificación, consiste en si el cambio de uso de un edificio –en este caso, edificio comercial que pasa a ser residencial– requiere la constitución del seguro decenal de la Ley 38/99.

Como se ha indicado, la escritura en la que se declara el cambio de uso fue calificada negativamente y objeto de recurso, habiendo recaído resolución de fecha 30 de mayo del presente año, en el que la DG, ha indicado que específicamente en lo que a la obligatoriedad del seguro decenal respecta, debe entenderse que en los títulos que formalicen un mero cambio de uso de elementos aislados integrantes de un edificio no resulta aplicable a efectos registrales la exigencia del seguro, a menos que se declaren modificaciones que puedan suponer una variación esencial de la composición general del exterior o de la estructura del edificio. Esto es así, entendemos, porque el seguro cuya contratación ahora se exige, garantiza elementos estructurales del edificio, por lo que cuando esa estructura no se ha modificado ni ampliado, no se debe exigir la contratación de dicha cobertura, aunque, entendemos, la modificación de uso pueda suponer un cambio de destino de una, varias o todas las dependencias del inmueble, como es el caso, dado que no por ello las actuaciones arquitectónicas han pasado de meras modificaciones interiores (tabiquería, fontanería, electricidad, etc.) sin afectar a la estructura, fábrica y configuración exterior del inmueble.

Y con objeto de acreditar cuando el cambio de uso pueda implicar esas alteraciones estructurales o de volumetría que harían exigible el seguro decenal, la propia DG sigue indicando que cobra especial relevancia la certificación del técnico competente, a quien corresponde, en palabras de la alta dirección “determinar cuándo no son de aplicación las garantías establecidas en los artículos 19 y 20.1 y la D.A. 2.ª de la Ley 38/99 de 5 de noviembre... debido a la inexistencia de alteración alguna en la configuración arquitectónica o estructural del edificio, circunstancias que solo son apreciables por un

técnico con competencia suficiente”. Sigue diciendo la DG que “Por ello, la acreditación de si se trata o no de una reforma no esencial, meramente parcial, que no altera la volumetría ni la configuración estructural del edificio, debe quedar referida al ámbito de competencias –y de responsabilidad– del arquitecto director de la obra, al certificar la finalización de la obra conforme a licencia a efectos de inscripción en el Registro de la Propiedad, sin que puedan tales afirmaciones –de carácter técnico, no jurídico– ser desvirtuadas por otro criterio del registrador o de este Centro Directivo, salvo que se trate de casos evidentes como son la construcción de nuevas plantas”.

En este caso, si bien es cierto que la certificación incorporada a la escritura inicial de fecha 17 de abril de 2018 no era lo suficientemente explícita al respecto, la que obra incorporada al acta de fecha 21 de julio pasado, indica con todo detalle lo siguiente:

“...sin que, a las resultas de las obras de reforma y cambio de uso, se haya llevado a cabo la construcción de ninguna nueva planta en el inmueble, ni la modificación de su superficie construida. Las indicadas obras no han supuesto tampoco una variación esencial de la composición general del exterior del inmueble, no se ha alterado su volumetría ni tampoco ha habido alteración de su conjunto estructural”; indicando a continuación que “las obras llevadas a cabo... han consistido en el cambio de uso indicado en la escritura y la adecuación interior del inmueble para este nuevo uso característico”. Al definir su estado constructivo, indica el técnico certificador que el “edificio tiene el número de plantas y superficie construida por planta, que constan consignadas en la escritura antes indicada y en la certificación por mí suscrita, disponiendo de esta configuración y superficie desde el año 1990, aproximadamente.”

El técnico está certificando que la actuación realizada no ha supuesto la construcción de una nueva planta, ni el incremento de la superficie construida, pues el incremento de la planta bajo cubierta y de la superficie construida en relación a la que consta en el Registro, es –como ya se ha dicho– de antigüedad cercana año 1990, según se certifica, lo que cumple con las exigencias del artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, sin que por tal nueva planta y aumento de superficie sea exigible el seguro decenal, pues se está certificando su antigüedad superior a diez años.

En cuando [sic] a las consideraciones de la Sra. Registradora, relativas a que la certificación carece de fehaciencia, hemos de hacer constar que el técnico que la suscribe ha sido el autor del Proyecto para el que se obtuvo la licencia, así como el Director de la obra, como resulta de la licencia de obra que está incorporada a la escritura de diecisiete de abril de dos mil dieciocho. Esto es suficiente para justificar su condición de técnico competente, conforme al artículo 50 de la norma citada. Por lo demás, el notario autorizante de las escrituras, está legitimando su firma, conforme a lo previsto en el artículo 49 del Real Decreto 1093/97. En todo caso, llama la atención que la Sra. Registradora no haya considerado carente de fehaciencia la certificación incorporada a la escritura inicial de diecisiete de abril de dos mil dieciocho, y sí lo haga ahora, cuando se trata del mismo técnico en ambos documentos.»

IV

Notificada la interposición del recurso a don Jesús Domínguez Rubira, notario de Alcalá de Henares, como autorizante de los títulos calificados, presentó escrito de alegaciones, en el que, con cita de la mencionada Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 30 de mayo de 2022, indicaba que «como señala la DG, las manifestaciones del técnico certificador sobre el alcance de la obra no pueden ser desvirtuadas por otro criterio del registrador o de este Centro Directivo, salvo que se trate de casos evidentes como son la construcción de nuevas plantas. En este caso, el técnico está certificando que no ha habido construcción de nuevas plantas, ni aumento de la superficie construida, pues en relación a la planta bajo cubierta y al incremento de la superficie construida en relación a la que consta en el Registro, queda acreditada su antigüedad superior a diez años, lo que hace constar a efectos de lo dispuesto en el

artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, en base a la certificación técnica que se une». En cuanto a la certificación técnica, señalaba el notario que «la indicada certificación consta firmada por el técnico don A. P. R., en su condición de autor del proyecto, lo que resulta de la licencia de obra que consta incorporada a la escritura inicialmente calificada. Entiendo que esta circunstancia es suficiente para justificar su condición de técnico competente, a efectos de lo dispuesto en el artículo 50 del Real Decreto citado. Por lo demás, como también señalan los recurrentes, en mi condición de notario autorizante de las escrituras, he legitimado su firma, a efectos de lo previsto en el artículo 49 de la misma norma citada».

V

La registradora de la Propiedad de Meco emitió informe ratificando la calificación en todos sus extremos y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 1, 2, 3, 19 y 20 y la disposición adicional segunda de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación; los artículos 12 y 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; 45, 49, 50 y 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística; la Resolución-Circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 3 de diciembre de 2003; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 1 de marzo de 2003, 19 de febrero y 19 de julio de 2005, 4 de diciembre de 2006, 16 de abril y 17 de noviembre de 2007, 11 de febrero de 2009, 26 de julio y 27 de diciembre de 2010, 28 de mayo de 2012, 5 de agosto y 13 de noviembre de 2013, 21 de abril y 14 de mayo de 2014, 15 de mayo de 2015, 13 de mayo y 30 de noviembre de 2016 y 16 de septiembre y 9 de octubre de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 5 de junio de 2020 y 11 de abril y 30 de mayo de 2022.

1. El título cuya calificación es objeto del presente recurso es una escritura en virtud de la cual los propietarios de una finca urbana sobre la que se encuentra construida una edificación compuesta por una planta baja destinada a local comercial y una planta primera destinada a vivienda, distribuida en varias habitaciones y dependencias (cuya declaración de obra nueva se inscribió en el año 1987), formalizan el cambio de uso del edificio comercial para residencial, su reforma para la habilitación de siete viviendas y la constitución del régimen de propiedad horizontal del edificio integrado por siete elementos privativos destinados a viviendas sitas en las plantas baja, primera y bajo cubierta.

Este título ya fue objeto de calificación por la misma registradora que ha emitido la calificación ahora recurrida. La nota de calificación en su día emitida fue recurrida ante esta Dirección General, que, en Resolución de 30 de mayo de 2022, desestimó el recurso interpuesto y confirmó la calificación impugnada.

Al objeto de subsanar los defectos señalados por aquella nota de calificación y siguiendo para ello el criterio que se entendía que se estableció en la citada Resolución, se autorizó por el mismo notario una nueva escritura complementaria de la anterior, en la que los titulares registrales de la finca en cuestión aseveran que el edificio del que son titulares tiene la descripción contenida en la escritura complementada, así como el número de plantas –baja, primera y bajo cubierta– y superficie indicadas, desde el año 1990, sin que a las resultas de las obras de reforma y cambio de uso se haya llevado a efecto la construcción de ninguna nueva planta en el inmueble; que las indicadas obras tampoco han supuesto una variación esencial de la composición general del exterior del inmueble, y que no se ha alterado su volumetría ni ha habido alteración

de su conjunto estructural, habiendo consistido las obras en el cambio de uso a vivienda, y la reforma de su interior para su adecuación a ese nuevo uso característico, resultando todo ello de sus manifestaciones y de una certificación suscrita por el arquitecto, autor del proyecto y director de la obra, cuya firma legitima el notario.

La registradora suspende la inscripción solicitada, reiterando que considera necesaria la constitución del seguro decenal exigido por el artículo 19 de la Ley de Ordenación de la Edificación, señalando en su nota de calificación que considera que la certificación técnica que se incorpora a la escritura complementaria ahora aportada no produce el efecto pretendido de exoneración de la obligación de constitución de seguro decenal, porque el propio técnico certifica que en la citada escritura se declaró la obra de reforma y cambio de uso del edificio indicado, consistente en el cambio de uso del edificio industrial (matadero, fábrica de embutidos) para residencial, añadiendo el técnico que las obras han consistido en el cambio de uso indicado en la citada escritura y la adecuación interior del inmueble para ese nuevo uso característico; porque si bien la Resolución de 30 de mayo de 2022 señala que «la acreditación de si se trata o no de una reforma no esencial, meramente parcial, que no altera la volumetría ni la configuración estructural del edificio, debe quedar referida al ámbito de competencias –y de responsabilidad– del arquitecto director de la obra, al certificar la finalización de la obra conforme a licencia a efectos de inscripción en el Registro de la Propiedad, sin que puedan tales afirmaciones –de carácter técnico, no jurídico– ser desvirtuadas por otro criterio del registrador o de este Centro Directivo», la propia Resolución contempla una excepción, consistente en que se trate de casos evidentes como son la construcción de nuevas plantas, entendiéndose que este es el caso que nos ocupa ya que la descripción del edificio como consecuencia de la declaración de obra supone –respecto de la descripción que figura en el Registro– que este tenga una planta más y se haya incrementado su superficie; y porque la certificación que se incorpora a la escritura carece de fehcencia, pues a través de la misma no puede verificarse la autenticidad de la firma de quien la expide ni la autoría, veracidad e integridad de su contenido, no resultando tal fehaciencia del título ni de la comparecencia del técnico en el acto del otorgamiento de la escritura. Entiende en definitiva la registradora que la escritura complementaria aportada no desvirtúa la necesidad de constitución de seguro decenal, ni altera los presupuestos de hecho concurrentes en el título contemplados por la Resolución de este Centro Directivo de 30 de mayo de 2022 y que dada la entidad y naturaleza del cambio de uso que se instrumenta y el alcance de la reforma –que no rehabilitación– se considera obligatoria la constitución del correspondiente seguro decenal.

Los recurrentes alegan, en síntesis, que según la Resolución de 30 de mayo de 2022, debe entenderse que en los títulos que formalicen un mero cambio de uso de elementos aislados integrantes de un edificio no resulta aplicable a efectos registrales la exigencia del seguro, a menos que se declaren modificaciones que puedan suponer una variación esencial de la composición general del exterior o de la estructura del edificio, entendiéndose los recurrentes que esto es así porque el seguro cuya contratación se exige garantiza elementos estructurales del edificio, por lo que cuando esa estructura no se ha modificado ni ampliado, no se debe exigir la contratación de dicha cobertura, aunque, la modificación de uso pueda suponer un cambio de destino de una, varias o todas las dependencias del inmueble, como es el caso, dado que no por ello las actuaciones arquitectónicas han pasado de meras modificaciones interiores, sin afectar a la estructura, fábrica y configuración exterior del inmueble; y que ello resulta acreditado por la certificación expedida por técnico competente, según la cual a las resultas de las obras de reforma y cambio de uso no se ha llevado a cabo la construcción de ninguna nueva planta en el inmueble, ni la modificación de su superficie construida –teniendo el edificio el número de plantas y superficie construida por planta que constan consignadas en la escritura, disponiendo de esta configuración y superficie desde el año 1990, aproximadamente– y las indicadas obras no han supuesto tampoco una variación esencial de la composición general del exterior del inmueble, no se ha alterado su

volumetría ni tampoco ha habido alteración de su conjunto estructural, indicando a continuación que las obras llevadas a cabo han consistido en el cambio de uso indicado en la escritura y la adecuación interior del inmueble para este nuevo uso característico.

La cuestión debe ser por tanto contemplada a la luz del criterio establecido en la reiterada Resolución de 30 de mayo de 2022, teniendo esta vez en consideración también la escritura complementaria que ahora se aporta de manera adicional y la certificación expedida por técnico competente a ella incorporada.

2. Como ha puesto de relieve este Centro Directivo (vid. Resoluciones citadas en los «Vistos»), la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, tiene por objeto regular en sus aspectos esenciales el proceso de edificación, estableciendo las obligaciones y responsabilidades de los agentes que intervienen en dicho proceso, así como las garantías necesarias para el adecuado desarrollo del mismo, «con el fin de asegurar la calidad mediante el cumplimiento de los requisitos básicos de los edificios y la adecuada protección de los intereses de los usuarios» (cfr. artículo 1.1). A esta finalidad se refiere la Exposición de Motivos de la ley al afirmar que, ante la creciente demanda de calidad por parte de la sociedad, la ley pretende que «la garantía para proteger a los usuarios se asiente no sólo en los requisitos técnicos de lo construido sino también en el establecimiento de un seguro de daños o de caución». Hay, pues, dos elementos de garantía de la protección del usuario: los requisitos técnicos de la construcción, de un lado, y el seguro de daños o caución, de otro.

Respecto de los denominados «requisitos básicos de la edificación» a que se refiere la Exposición de Motivos, tendentes a garantizar la seguridad de las personas y el bienestar de la sociedad, la ley incluye de forma destacada los relativos a la seguridad del edificio y, en concreto, a la «seguridad estructural, de tal forma que no se produzcan en el edificio, o partes del mismo, daños que tengan su origen o afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio» –cfr. artículo 3.1.b.1)–.

El seguro de daños o caución constituye una garantía con la que el legislador pretende tutelar a los adquirentes de viviendas frente a los daños materiales ocasionados por vicios o defectos de la construcción. Es el artículo 19.1 de la ley el que obliga a la constitución del seguro de daños materiales o seguro de caución, «para garantizar, durante diez años, el resarcimiento de los daños materiales causados en el edificio por vicios o defectos que tengan su origen o afecten a la cimentación, vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia mecánica y estabilidad del edificio».

La ley impone al promotor la obligación de suscribir el citado seguro –cfr. artículo 9.2.d)–; obligación que, conforme a la disposición adicional primera, número uno, del mismo texto legal, es exigible, desde su entrada en vigor, «para edificios cuyo destino principal sea el de vivienda», y a fin de garantizar el cumplimiento de esta obligación, establece, a su vez, mecanismos de control, determinando en su artículo 20.1, el cierre registral para las escrituras públicas de declaración de obras nuevas de las edificaciones que entren en el ámbito de aplicación de la ley (cfr. artículo 2) «sin que se acredite y testimonie la constitución de las garantías a que se refiere el artículo 19».

3. La exigencia del referido seguro decenal queda circunscrita a las edificaciones, entendiéndose por tales, según el artículo 2.2 de la Ley de Ordenación de la Edificación, las siguientes: «a). Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta. b). Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio. c). Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de

protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección».

Del conjunto de los preceptos transcritos resulta que, en la medida en que la reforma llevada a cabo produzca una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tenga por objeto cambiar los usos característicos del edificio, será preceptiva la prestación del seguro decenal.

4. Es preciso analizar, por tanto, si es preceptiva o no en este caso la contratación del seguro decenal en función de que estén o no incluidas las obras realizadas en el ámbito de aplicación de los artículos 19 y 20 de la Ley de Ordenación de la Edificación, analizando si la certificación técnica expedida por técnico competente acredita o no la exclusión las mismas de dicho ámbito y todo ello mediante el examen de la reforma del edificio en su conjunto para habilitar siete viviendas que suponen las obras realizadas y el cambio de uso a que dan lugar.

5. En primer lugar es preciso analizar si la certificación expedida por técnico competente que se incorpora a la escritura complementaria carece de fehaciencia como afirma la registradora en su nota de calificación.

En el otorgamiento segundo de la escritura complementaria consta que los comparecientes entregarán al notario autorizante para que quede unido a la escritura certificado descriptivo de la obra suscrito por el arquitecto, autor del proyecto y director de la obra, don A. P. R., pero según una diligencia extendida en la escritura por el mismo notario autorizante el día 21 de julio de 2022, efectivamente se ha entregado al notario la certificación suscrita por el mencionado arquitecto, que queda unida a la matriz de la escritura, y dicho notario legitima su firma, por haber sido ratificada en su presencia.

Consta por tanto de manera fehaciente la identidad del firmante del certificado (artículo 49 del Real Decreto 1093/1997) y consta también su condición de técnico competente, pues es el arquitecto autor del proyecto y director de la obra, como resulta del propio certificado, de la licencia de obras concedida y del certificado de fin de obra incorporado a la escritura complementada (artículos 50 y 52 del Real Decreto 1093/1997) y debe ser revocado, por tanto, este motivo como determinante de la resolución de este expediente, sin perjuicio del análisis a continuación de los otros motivos señalados por la registradora.

6. Respecto del cambio de uso, debe tenerse en cuenta (cfr., entre otras, las Resoluciones de este Centro Directivo de 21 de abril de 2014, 12 de septiembre y 30 de noviembre de 2016, 31 de agosto de 2017 y 27 de junio y 31 de julio de 2018) que nuestro ordenamiento jurídico contempla el derecho del propietario de un terreno a construir y edificar en el mismo siempre que aquéllas se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística (vid. artículos 12 y 14 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 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 en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien» (artículo 12.1).

Finalmente, en el artículo 15.1 se establece 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 aquí 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 con relación a 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 de acuerdo con (entre otras cosas) los usos previstos y aprobados.

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

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

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

La inscripción se verifica acreditando la concurrencia de los requisitos establecidos por la normativa urbanística o bien acreditando por medio de certificado o documento hábil que han transcurrido los plazos para el ejercicio de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición de conformidad con lo previsto en el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

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, aun cuando 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 (vid. Resolución de 19 de febrero de 2005, en contraposición a la de 27 de diciembre de 2010), 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.

8. Partiendo de estos argumentos la Dirección General de los Registros y del Notariado ha afirmado (cfr. Resoluciones de 5 de agosto y 13 de noviembre de 2013, 21 de abril de 2014, 13 de mayo y 30 de noviembre de 2016 y 27 de junio de 2018) 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 del texto refundido 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.

En cuanto a las restantes exigencias que pueden derivarse del precepto (aparte de la licencia de primera ocupación, de la que tratan las resoluciones citadas), dependiendo de la normativa aplicable, tales como pudieran ser el seguro decenal, el libro del edificio o el certificado de eficiencia energética, no serán necesarias, con carácter general, ya que el cambio de uso no supone una alteración sustancial de los que ya se hubieran aportado para inscribir la obra nueva relativos al total del edificio (cfr. Resolución de 30 de noviembre de 2016).

En consecuencia, y específicamente en lo que a la obligatoriedad del seguro decenal respecta, debe entenderse que en los títulos que formalicen un mero cambio de uso de elementos aislados integrantes de un edificio no resulta aplicable a efectos registrales la exigencia del seguro, referido al edificio en su conjunto y circunscrita su exigencia en los términos que señaló la Resolución de 11 de febrero de 2009, a menos que se pretenda, en línea con lo señalado anteriormente, constatar otras modificaciones que puedan suponer una variación esencial de la composición general del exterior, la volumetría o del conjunto estructural, o cambiar el uso característico del edificio, de modo que los supuestos dudosos, al margen de los afectantes internamente a elementos aislados –cfr. artículo 7 de la Ley sobre propiedad horizontal–, se resolverán por la oportuna certificación técnica.

Estas consideraciones ya se contienen en la Resolución de esta Dirección General de 30 de mayo de 2022 y afirman los recurrentes, de acuerdo con la misma, que debe entenderse que en los títulos que formalicen un mero cambio de uso de elementos aislados integrantes de un edificio no resulta aplicable a efectos registrales la exigencia del seguro, a menos que se declaren modificaciones que puedan suponer una variación esencial de la composición general del exterior o de la estructura del edificio –lo cual consideran acreditado por medio del nuevo certificado incorporado– y entienden que es así porque el seguro cuya contratación ahora se exige garantiza elementos estructurales del edificio, por lo que cuando esa estructura no se ha modificado ni ampliado, no se debe exigir la contratación de dicha cobertura, aunque la modificación de uso pueda suponer un cambio de destino de una, varias o todas las dependencias del inmueble, como es este caso, dado que no por ello las actuaciones arquitectónicas han pasado de meras modificaciones interiores (tabiquería, fontanería, electricidad, etc.), sin afectar a la estructura, fábrica y configuración exterior del inmueble.

Sin embargo, pasan por alto los recurrentes que tal como señaló la reiterada Resolución de 30 de mayo de 2022 en este mismo supuesto, no es necesaria la contratación de seguro decenal si se trata del cambio de uso de elementos aislados (no de todas las dependencias del inmueble, como sucede en este caso según afirmación de los propios recurrentes) y siempre que no se pretenda constatar otras modificaciones que puedan suponer, no solo una variación esencial de la composición general del exterior, la volumetría o del conjunto estructural –que es lo único que mencionan los recurrentes y pretenden desvirtuar–, sino tampoco un cambio del uso característico del edificio, que es el aspecto que no mencionan los recurrentes.

Este Centro Directivo tiene establecido por tanto que la modificación del uso característico del edificio es uno de los supuestos que entran dentro del ámbito de aplicación de los artículos 19 y 20 de la Ley de Ordenación de la Edificación y exige por ello la contratación del seguro decenal, y la acreditación del mismo para poder practicar su inscripción.

Ello es así porque al definir el concepto de edificaciones, que es el que va a determinar que en consecuencia sea aplicable el artículo 19, el artículo 2.2.b) de la Ley de Ordenación de la Edificación establece que «tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras: (...) b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio».

Es decir, tienen la consideración de edificación las intervenciones sobre los edificios existentes que alteren su configuración arquitectónica, y suponen tal alteración las intervenciones totales y las parciales que, o bien produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o bien tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

El precepto emplea una construcción disyuntiva, de modo que si una intervención parcial tiene por objeto cambiar los usos característicos del edificio, ello supone una intervención parcial que altera su configuración arquitectónica que se incluye dentro del concepto de edificación y al que por tanto le es exigible el seguro decenal, con independencia de que también produzca o no una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural. Al fin y al cabo, el cambio de los usos característicos del edificio supone dotar de una nueva vida al mismo.

Que las obras en cuestión cuya inscripción se pretende a través de los títulos calificados suponen un cambio de los usos característicos del edificio no ofrece dudas, ya que los propios recurrentes así lo aseveran en la escritura complementaria («habiendo consistido las obras en el cambio de uso a vivienda, y la reforma de su interior para su adecuación a ese nuevo uso característico») y en su escrito de recurso (donde afirman que en este caso se ha cambiado el uso de todas las dependencias del inmueble), también certifica el arquitecto en la certificación incorporada en la escritura complementaria que las obras han consistido en el cambio de uso del edificio industrial (matadero, fábrica de embutidos) para uso residencial y la adecuación interior del inmueble para ese nuevo uso característico y asimismo resulta de la licencia de obras concedida, mediante la cual se autoriza el cambio de uso de edificio comercial a edificio multifamiliar compuesto por siete viviendas y se otorga licencia para llevar a efecto obras de carácter mayor consistentes en reforma y cambio de uso de edificio comercial para habilitación de siete viviendas.

Todo ello lleva a la conclusión de que es necesario en este caso acreditar la constitución del seguro decenal previsto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, para poder practicar la inscripción, tal como señala la registradora en su nota de calificación.

9. También se indicó en la Resolución de 30 de mayo de 2022 que, en lo que se refiere a la reforma del edificio para la habilitación de las siete viviendas, con acceso desde un portal único, tres de ellas situadas en planta baja y cuatro en planta primera, habilitando así mismo la zona bajo cubierta, debe tenerse en cuenta que este Centro Directivo, en su Resolución-Circular de 3 de diciembre de 2003, concluyó en sentido favorable a la exigencia del seguro decenal cuando se trate de obras de ampliación o reforma de edificios que entren dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Ordenación de la Edificación definido por su artículo 2.

Parte la Resolución-Circular en su argumentación sobre este punto de la exclusión de la exigencia del seguro prevista por la disposición adicional segunda de la Ley 38/1999, según redacción dada por el artículo 105 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, disposición en la que, después de exonerar de la exigencia de la garantía al autopromotor individual de una única vivienda para uso propio, se dispone que «tampoco será exigible la citada garantía en los supuestos de rehabilitación de edificios destinados principalmente a viviendas para cuyos proyectos de nueva construcción se solicitaron las correspondientes licencias de edificación con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley».

La elección por el legislador de dicho término de «rehabilitación» obliga a «entender que sólo en los casos de rehabilitación “stricto sensu” puede aplicarse la exoneración del seguro decenal, excluyendo las hipótesis de las obras de reforma, modificación o ampliación de edificios ya existentes. Avalarían esta idea la regla “inclusio unius, exclusio alterius” y que la norma que examinamos es de naturaleza excepcional, al derogar el régimen normal del seguro decenal para el caso particular que recoge, lo que conduce a una interpretación, no restrictiva, pero sí estricta».

En consecuencia, «debe exigirse la justificación del seguro decenal cuando la licencia de edificación se limite a autorizar una obra autónoma de reforma, ampliación o modificación del edificio, no simultánea a una rehabilitación».

Esto es precisamente lo que sucede en el presente caso en que la reforma del edificio se ampara en una licencia concedida en el año 2018, esto es, con independencia de la obra inicialmente construida, cuyo objeto es autorizar la modificación y ampliación del proyecto inicial de la obra, sin que resulte de la documentación aportada referencia alguna a la rehabilitación del edificio.

Como declaró esta Dirección General en su Resolución 19 de julio de 2005, confirmada por otras de fecha posterior, como la de 26 de julio de 2010, partiendo de la premisa de que la Ley de Ordenación de Edificación se aplica al proceso de edificación (definido este último como la acción y el resultado de construir un edificio), toda obra autónoma de ampliación y reforma de un edificio no simultánea a una rehabilitación (cfr. Resolución-Circular de este Centro Directivo de 3 de diciembre de 2003) queda indudablemente comprendida en el ámbito de aplicación de la citada ley (y por consiguiente de las garantías que establece).

10. Por lo que se refiere a la naturaleza o carácter de las obras realizadas, cabe traer a colación la doctrina fijada por este Centro Directivo, basada a su vez en la citada Resolución-Circular de 3 de diciembre de 2003 (cfr., por todas, la Resolución de 11 de abril de 2022), según la cual el derecho a la edificación ha sido objeto de una profunda regulación, dada la trascendencia de la propiedad inmobiliaria y, puesto que el fin fundamental de la declaración de la obra nueva es el acceso de la construcción presente o futura al Registro de la Propiedad, el legislador ha previsto la necesidad de completar la mera manifestación del titular con la acreditación documental del cumplimiento de una serie de requisitos.

Estos documentos realmente son los que constatan y garantizan la existencia y legalidad de lo construido, de forma que el acceso al Registro de la obra nueva solo será posible siempre que se observen todos los requisitos materiales y urbanísticos de la declaración de obra, o, en su caso, se acredite el transcurso de los plazos de prescripción de la acción de reposición de la legalidad urbanística.

Entre esos requisitos cobra especial relevancia la certificación del técnico competente. Como ha reiterado esta Dirección General, se entiende por certificado técnico aquel documento legal y oficial expedido por quien tiene capacidad y aptitud para ello y en el que, tras haber realizado las labores de estudio, análisis y averiguación oportunas, dicho técnico, que lo expide y suscribe, hace constar la realidad de un hecho o la certeza de un dato.

Entre sus competencias se encuentra determinar cuándo no son de aplicación las garantías establecidas en los artículos 19 y 20.1 y la disposición adicional segunda de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, conforme al criterio establecido por la Resolución-Circular de 3 de diciembre de 2003, de este Centro Directivo, debido a la inexistencia de alteración alguna en la configuración arquitectónica o estructural del edificio, circunstancias que solo son apreciables por un técnico con competencia suficiente.

Como ha recordado esta Dirección General (cfr. Resoluciones de 1 de marzo de 2003, 4 de diciembre de 2006, 11 de febrero 2009, 15 de mayo de 2015, 5 de junio de 2020 o, más recientemente, la de 11 de abril de 2022), quedan bajo exclusiva responsabilidad del técnico la veracidad y exactitud de las afirmaciones contenidas en el certificado por él expedido y lo mismo debe predicarse de las manifestaciones que efectúe en los documentos que otorgue junto con el titular de la finca.

Por ello, la acreditación de si se trata o no de una reforma no esencial, meramente parcial, que no altera la volumetría ni la configuración estructural del edificio, debe quedar referida al ámbito de competencias –y de responsabilidad– del arquitecto director de la obra, al certificar la finalización de la obra conforme a licencia a efectos de inscripción en el Registro de la Propiedad, sin que puedan tales afirmaciones –de carácter técnico, no jurídico– ser desvirtuadas por otro criterio del registrador o de este Centro Directivo, salvo que se trate de casos evidentes como son la construcción de

nuevas plantas (supuesto de hecho de la Resolución de 16 de abril de 2007 en el que, además, lógicamente, no había un certificado de técnico competente afirmando el carácter parcial no esencial de la obra realizada).

Tienen razón los recurrentes en que la nueva certificación expedida por técnico competente que se incorpora a la escritura complementaria acredita que las obras de reforma no han supuesto un incremento del número de plantas del inmueble (supone un incremento respecto de las que constaban en el Registro, desde 1987, pero el arquitecto certifica que esa planta adicional existe desde 1990 aproximadamente, de modo que no se ha construido con ocasión de la nueva licencia otorgada sino que ya existía con anterioridad), ni tampoco han supuesto una alteración de la superficie construida por planta, existente con la misma antigüedad según el certificado, y que también acredita el certificado que las obras de reforma y cambio de uso no han supuesto una variación esencial de la composición general del exterior del inmueble, que no se ha alterado su volumetría ni tampoco ha habido alteración de su conjunto estructural, pues así lo señala el certificado, sin que la registradora pueda poner en cuestión estas afirmaciones.

Pero del mismo modo que el certificado acredita que no ha habido dicha variación, también acredita que las obras han tenido por objeto cambiar los usos característicos del edificio (no solo no acredita que no se haya producido dicho cambio para que de ese modo no fuese exigible el seguro, sino que afirma lo contrario, que las obras, de reforma, sí han tenido por objeto el cambio de uso característico del edificio).

También es cierto que en ese caso la escritura adolece de falta de claridad, pues se trataría entonces de dos declaraciones de obra, o modificaciones de declaración de obra, separadas e independientes, e incluso con un régimen distinto: una primera modificación de obra, para modificar la existente en el Registro y hacer constar que cuenta con una planta más y se ha incrementado su superficie, que podría ser declarada por antigüedad, conforme al artículo 28.4 del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, al acreditarse una antigüedad de la misma de más de treinta años por medio del certificado y no constar anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca; y una segunda obra de reforma de edificio y cambio de uso realizada al amparo de la licencia de obra mayor concedida en 2016, en cuyo caso la inscripción se practicaría conforme al régimen general de los apartados primero y segundo del artículo 28 de dicha Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

11. En cualquier caso, dadas las circunstancias concurrentes en el supuesto del presente recurso, debe concluirse en la necesidad de prestar el seguro decenal exigido por el artículo 19 de la Ley de Ordenación de la Edificación, toda vez que se formaliza una reforma (que no rehabilitación) de la totalidad del inmueble, incluida la zona bajo cubierta, con el fin de habilitar siete viviendas que, ulteriormente y en la misma escritura, pasan a ser configuradas como elementos privativos de la propiedad horizontal constituida en dicho título, todo ello al amparo de una nueva licencia de obra mayor y cambio de uso otorgada en el año 2016. De igual modo, el cambio de uso documentado no se circunscribe a un elemento aislado del edificio (piénsese en un trastero, plaza de garaje, o cualquier otra dependencia concreta), sino a la totalidad de una de las dos plantas en que está dividida la edificación, si partimos de la descripción que consta en el Registro desde 1987, e incluso a la totalidad del edificio si nos atenemos a las afirmaciones de los recurrentes e interesados, al contenido de la certificación expedida por el arquitecto y a la licencia de obra mayor otorgada, tal como antes se ha expuesto.

En definitiva, las operaciones llevadas a cabo entran íntegramente en el ámbito de aplicación de la Ley de Ordenación de la Edificación de conformidad con lo previsto en el apartado b) del artículo 2.2, en la medida en que se trata de obras de modificación y reforma del edificio que tienen por objeto cambiar los usos característicos del edificio, sin que concurra ninguno de los supuestos en que la disposición adicional segunda de la mencionada ley excepciona la exigencia del seguro decenal y sin que del certificado emitido por el arquitecto autor del proyecto, profesional competente para ello, resulte lo contrario, pues el certificado reafirma en cambio la necesidad del seguro, al certificar que la obra ha tenido por objeto cambiar el uso característico del edificio.

Esta Dirección General ha acordado estimar parcialmente el recurso en cuanto a la acreditación indubitada del certificado del técnico y revocar este defecto; y desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación en cuanto al defecto relativo a la necesidad del seguro decenal.

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, 6 de febrero de 2023.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.