

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

13776 *Resolución de 13 de mayo de 2024, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la negativa del registrador de la propiedad de Madrid n.º 6 a inscribir una escritura de cambio de uso de local para destinarlo a vivienda.*

En el recurso interpuesto por doña I. B. L., abogada, en nombre y representación de don A. C. C. y de la sociedad mercantil Zar Venture, SLU, contra la negativa del registrador de la Propiedad de Madrid número 6, don Juan José Jiménez de la Peña, a inscribir una escritura de cambio de uso de local para destinarlo a vivienda.

Hechos

I

Mediante escritura otorgada día 8 de noviembre de 2023 ante el notario de Madrid, don Pablo Matías de la Esperanza Rodríguez, con el número 6.204 de protocolo, titulada como «escritura de adecuación a la realidad del uso de finca», se formalizaba el cambio de uso de un local destinado a oficinas para destinarlo a vivienda en un edificio en régimen de propiedad horizontal.

En la escritura se expresaba lo siguiente:

«(...) II. Que, don A. M. C. C. y la sociedad “Zar Venture, S.L.U.”, por convenir así a sus intereses, han decidido, por medio de la presente, adecuar a la realidad el uso del local descrito del expositivo anterior, no habiéndose llevado a cabo ninguna obra para adaptar el uso a vivienda del mismo.

III. Que, con carácter previo al presente otorgamiento, se constató mediante Acta Notarial de Presencia de fecha 11 de marzo de 2022 autorizada por el Notario de Madrid, Don Segismundo Álvarez Royo-Villanueva, número 784 de protocolo, el uso de vivienda y su distribución en varias estancias. Me solicitan los comparecientes la incorporación del Acta Notarial de Presencia a esta escritura, que incorporo como Anexo. Igualmente, me acreditan su condición como piso de planta independiente según Certificado expedido por el Administrador de la Comunidad de Propietarios en fecha 23 de febrero de 2023, que incorporo por copia, como Anexo, a la presente escritura.

Otorgan:

Primero. Que don A. M. C. C. y la sociedad “Zar Venture, S.L.U.”, representada de la forma dicha, con la finalidad de adecuar a la realidad la descripción registral, del local reseñado en el expositivo “I” de la presente escritura, en cuanto a su uso como vivienda, solicitan del Sr./a Registrador/a de la Propiedad, traslade a los libros del Registro dicha regularización, teniendo la citada finca, para lo sucesivo, la siguiente descripción: (...)

Segundo. Solicitan del Sr. Registrador de la Propiedad la inscripción de esta escritura en los libros del Registro a su cargo.

Los comparecientes, según intervienen, en acreditación al cambio de uso que se formaliza mediante la presente, aportan para su acreditación y manifiestan:

– Que la mencionada vivienda consta como planta independiente de piso según certificado expedido por el Administrador de la Comunidad de Propietarios, unido a la presente.

- Que se ha constatado su condición de vivienda mediante acta notarial de presencia, con carácter previo al presente otorgamiento.
- Certificado de habitabilidad y uso, expedido por Doña A. Z. O., en su condición de Arquitecta habilitada en el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, con el número (...)
- Certificado de antigüedad, expedido por la citada Arquitecta, Doña A. Z. O.
- Hacen constar los comparecientes, que no existe prohibición específica en los Estatutos o Normas de Comunidad por los que se rige la propiedad horizontal del edificio en que se integra para modificar el uso del inmueble a vivienda, ni para adecuar a la realidad el uso de la finca, y por tanto, no resulta necesaria la aprobación unánime de todos los propietarios, tal y como resulta de la doctrina sentada por la Dirección General de Registros y del Notariado (entre otras, Resolución de 23 de marzo de 1998) (...).»

II

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Madrid número 6, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Hechos

Primero. En Escritura otorgada ante el Notario de Madrid don Pablo de la Esperanza Rodríguez, el día 8 de noviembre de 2023, número 6.204 de su Protocolo, se formalizó una adecuación a la realidad del uso de finca.

Segundo. Copia auténtica de la Escritura, fue presentada por vía telemática, al Registro de la Propiedad de Madrid número 6, el día 8 de noviembre de 2023, con el Asiento 1273 del Diario 114.

Tercero. Se acordó la suspensión de la calificación, por no acreditarse fehacientemente la autoliquidación del impuesto, ni aportarse la carta de pago.

El Acuerdo fue notificado telemáticamente al Notario autorizante.

Cuarto. En fecha 4 de diciembre de 2023 se aporta copia auténtica en papel, en unión de Diligencia de Presentación Telemática y ejemplar para el interesado del impreso 601, de la autoliquidación, de fecha 29 de noviembre de 2023.

Fundamentos de Derecho

Se han apreciado en la Escritura, previa su calificación registral, los siguientes defectos:

1. No concurrir los requisitos que exige la inscripción de un cambio de uso de local al de vivienda.

1.1 De un lado no se aporta ni licencia, ni Declaración responsable en unión de acto de comprobación.

Sería necesario, para el cambio de uso, uno de estos requisitos:

- O bien licencia de cambio de uso.
- O bien declaración responsable de cambio de uso, con Acto de conformidad del Ayuntamiento.

Si existe Licencia del Ayuntamiento de cambio de uso, es suficiente con la declaración responsable y no es necesaria la licencia de primera ocupación.

Es más, con la Licencia del Ayuntamiento de cambio de uso, no sería necesaria la declaración responsable ni la licencia de primera ocupación.

Tras la reforma operada por la Ordenanza 6/2022 del Ayuntamiento de Madrid, lo que ya no hace falta es la aportación una “declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento” porque la misma ya solo es exigida por el artículo 155.c de la Ley del Suelo de la CAM para “la primera ocupación y funcionamiento de las edificaciones de

nueva planta y de las casas prefabricadas, así como de los edificios e instalaciones en general.”

No obstante, esta regla general tiene dos excepciones en que será necesaria licencia municipal:

a) cuanto tales actos urbanísticos son realizados en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección o a elementos o partes objeto de protección o cuando, excepcionalmente, necesiten de un proyecto LOE porque se produjera una variación esencial del conjunto del sistema estructural (art. 155.b Ley Suelo CAM); y

b) cuanto tales actos urbanísticos son realizados en edificaciones declarados en fuera de ordenación (art. 21 Ord 6/2022).

En el caso presente no se dan ninguno de los dos supuestos de excepción, por lo que no es necesaria la licencia de primera ocupación.

El régimen urbanístico de los cambios de uso de locales a viviendas está sujeto a sistema de control de “declaración responsable” según establece el artículo 155.b de la Ley del Suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid que dispone que:

“estarán sujetos a declaración responsable urbanística:

b) Las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación sobre los edificios existentes que no produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, la envolvente global o el conjunto del sistema estructural, y que no requieran la redacción de un proyecto de obras de conformidad con lo dispuesto por la legislación estatal de ordenación de la edificación”; bajo cuyo ámbito se encuentran.

Más específicamente la Ordenanza 6/2022 en su Anexo II-A considera como actuaciones sujetas a “declaración responsable” las obras que impliquen un incremento del número de viviendas o locales del edificio y la transformación de locales a viviendas en edificios no catalogados y que no necesiten proyecto LOE, lo cual es muy excepcional.

Respecto de la inscripción de estos expedientes de cambio de uso y de división de elementos privativos de una propiedad horizontal, los mismos se encuentran sujetos (artículo 28.1 Ley Suelo Nacional y artículo 10.3 Ley de Propiedad Horizontal) al régimen de acreditación documental del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que exija la legislación urbanística aplicable.

A este respecto, se considera que ambos supuestos examinados están comprendidos dentro del ámbito de aplicación del artículo 159-5 de la ley de Suelo de la Comunidad de Madrid, que establece que:

“La comprobación de la conformidad de la actuación con la normativa aplicable en los términos antes indicados resultará en la emisión por el ayuntamiento del correspondiente acto de conformidad cuando ello fuera necesario a los efectos previstos en la legislación que resulte de aplicación. En particular, a los efectos previstos en el artículo 28.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.”

Por su parte, la Ordenanza 6/2022 del Ayuntamiento de Madrid, tiene previsto para estos supuestos “el acto de conformidad” de la declaración responsable, si la misma se tramita directamente en el Ayuntamiento, o “la resolución favorable”, si la declaración responsable es tramitada por una ECU (arts. 29-6 y 8 y 54-2 y 3 Orden 6/2022). También es admisible el informe municipal previo de viabilidad urbanística dado su carácter vinculante (arts. 12-6 y 29-1 Ord 6/2022).

Como ya quedado dicho tras la reforma operada por la Ordenanza 6/2022 del Ayuntamiento de Madrid, lo que ya no hace falta es la aportación una “declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento” porque la misma ya solo es exigida por el artículo 155.c de la Ley del Suelo de la CAM para “la primera ocupación y funcionamiento de las edificaciones de nueva planta y de las casas prefabricadas, así como de los edificios e instalaciones en general.” Con las dos excepciones ya expuestas.

Por tanto, en estos casos es suficiente para practicar las inscripciones de cambio de uso o de división de pisos o locales, la declaración responsable como medio de intervención, acompañada del acta de conformidad municipal o de la resolución favorable emitida por el Ayuntamiento.

La razón de esta exigencia es que, aunque el expediente de Declaración Responsable es un instrumento idóneo para regular las relaciones bilaterales entre el promotor y el ayuntamiento; sin embargo una vez que la modificación por cambio de uso o división accede al Registro de la Propiedad, que suelen tener por finalidad transmitir el elemento o elementos resultantes de dicha división o el local transformado en vivienda, surge un tercero protegido por la fe pública al que se entiende debe darse la garantía necesaria del control por parte del ayuntamiento de lo actuado.

El Acto de Conformidad de la Declaración responsable debería contener la firma de la autoridad que lo expide o el CSV que permita su comprobación.

(Artículos 155.b y 159.5 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, modificada por la ley 1/2020, de 8 de octubre; 28.1 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; Instrucción 1/2020 del Titular del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano para la Aplicación de la Ley 1/2020, de 8 de Octubre, de Modificación de la Ley Del Suelo de La Comunidad de Madrid, en el Ámbito del Ayuntamiento de Madrid; artículos 29.6 y 8, y 5. 2 y 3 la Ordenanza 6/2022 de 26 de abril del Ayuntamiento de Madrid. Artículos 3 y 18 de la Ley Hipotecaria; 100 del Reglamento Hipotecario; 10.3 de la Ley de Propiedad Horizontal y Resolución DGRN de 23 de marzo de 2017).

1.2 De otro lado, tampoco resulta de la documentación aportada que la antigüedad del uso de la finca como vivienda sea superior a los cuatro años que exige la legislación de la Comunidad Autónoma de Madrid para que prescriba cualquier acción de restablecimiento de la legalidad urbanística.

(Art. 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; 54 del Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio; y Resoluciones DGRN 27 junio de 2018 y DGSJ y FP de 21 de julio de 2021)

De ninguno de los documentos incorporados a la Escritura, resulta de forma fehaciente que la antigüedad del uso de la finca como vivienda sea superior a los cuatro años. Así:

- De la Certificación catastral resulta, como advierte pertinentemente el Notario, que su uso es el de “Oficina”
- De la primera certificación de la Arquitecto doña M. A. Z. O., no resulta la antigüedad del uso de la finca como vivienda.
- De la segunda certificación de la Arquitecto doña M. A. Z. O., resulta la antigüedad de la edificación; pero no resulta la antigüedad del uso de la finca como vivienda. Únicamente dice: “Que dicho inmueble ha constado como vivienda con anterioridad.
- Del Acta de presencia no resulta que la antigüedad sea superior a los cuatro años, ya que el Acta es de 11 de marzo de 2022.

Se advierte, sin que constituya defecto, que en el caso de que se subsanen los defectos y se inscriba en cambio de uso, se notificará la inscripción al Ayuntamiento de Madrid, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 28.4.b de la citada Ley del Suelo.

b) Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación

Acuerdo

Se acuerda la no inscripción de la precedente Escritura, por las causas y en los términos que resultan de la presente Nota de Calificación.

Contra la presente Calificación (...)

En Madrid

El registrador de la Propiedad Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Juan José Jiménez de la Peña registrador/a de Registro Propiedad de Madrid 6 a día veintiuno de diciembre del dos mil veintitrés.»

La notificación de la calificación fue recibida por el presentante el día 5 de enero de 2024.

III

Contra la anterior nota de calificación doña I. B. L., abogada, en nombre y representación de don A. C. C. y de la sociedad mercantil Zar Venture, SLU, interpuso recurso el día 14 de febrero de 2024 mediante escrito en el que alegaba los siguientes fundamentos jurídicos:

«Primero. Se deniega en primer lugar la inscripción de la mencionada escritura por apreciarse el siguiente defecto: “No concurrir los requisitos que exige la inscripción de un cambio de uso de local al de vivienda. 1.1.–De un lado no se aporta ni licencia, ni Declaración responsable en unión de acto de comprobación.”, con base en lo dispuesto en el Anexo II.A de la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, y considerando el Sr. Registrador que, conforme a lo dispuesto en el artículo 155.b) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Pues bien, con todos los respetos que nos merece el Sr. Registrador, consideramos que las disposiciones citadas no amparan el defecto apreciado ni la exigencia de licencia o declaración responsable con acto de comprobación.

Y ello por cuanto que el Anexo II.A de la OLDRUAM no recoge expresamente el requisito de la declaración responsable para la adecuación de un inmueble al uso existente, que es el contenido de la escritura que se otorgó por mis representados y que se pretende inscribir, y ello por cuanto que, en el Anexo II.A, lo que se prevé es que la sujeción a la declaración responsable de todas las actuaciones urbanísticas que deban ser objeto de intervención municipal y no estén incluidas en el control por licencia.

Por lo tanto, en primer lugar, se debe analizar si la adecuación del uso existente de la finca que es objeto de la pretensión de inscripción debe ser objeto de intervención municipal. Y con respecto a este punto, en primer lugar, ha de tenerse en cuenta que el edificio de la calle (...) es un edificio al cual el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid tiene asignado un uso cualificado residencial, situándose dentro del ámbito regulado por la Norma Zonal 1, grado 3.º, en el distrito (...)

Artículo 8. 1.2 Uso y tipología característica (N-1).

1. El uso calificado es el residencial.
2. La tipología corresponde a la edificación entre medianería formando manzana cerrada.

a) El grado 1.º: Corresponde a manzanas de dimensiones notable en el casco antiguo que han sido ordenadas con el trazado de una alineación interior máxima, cuya finalidad es obtener un patio central de dimensiones suficientes.

b) El grado 2.º: Se aplica a las manzanas del casco antiguo que por sus características no permiten el trazado de alineaciones interiores con las que se pueda obtener un patio de manzana de dimensiones suficientes.

c) El grado 3.º: Se ha asignado a las manzanas típicas de los antiguos ensanches, es decir aquellas en que mediante el trazado de una alineación interior máxima se obtiene un patio de manzana de dimensiones correctas.

En este sentido, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.2.3 de las Normas Urbanísticas del PGOU Madrid, apartado 2, los usos cualificados son aquellos que se corresponden directamente con el destino urbanístico de los suelos, siendo de entre ellos, el característico (en este caso, el uso residencial), aquel que predomina entre los cualificados de un área de reparto, asignándose a su coeficiente de ponderación el valor de la unidad en el cálculo del aprovechamiento tipo.

En el presente caso, hay una cosa clara, que se desprende, entre otros documentos, de la escritura de división horizontal del edificio (...), se desprende claramente que, con la adecuación pretendida, no se produce un incremento en el número de viviendas o locales puesto que el inmueble (como así lo ratifica el certificado del administrador de la finca unido a la escritura calificada) siempre ha sido un inmueble independiente, ubicado en planta de piso y sus sucesivos propietarios han venido contribuyendo a los gastos comunes del edificio conforme al coeficiente asignado de forma independiente a este inmueble. En consecuencia, no hay intensificación en el número de viviendas por cuanto que ya existía con anterioridad como piso independiente de la planta baja.

Por otro lado, con la adecuación al uso existente únicamente se está dando cumplimiento a la legalidad urbanística. Y es que, conforme se desprende de la información urbanística (...), a la Norma Zonal 1 se le aplica, en cuanto a los usos permitidos en los inmuebles incluidos en su ámbito, lo dispuesto con carácter general en el artículo 8.1.30 de las Normas Urbanísticas del PGOU de Madrid:

Artículo 8. 1.30 Usos compatibles (N-2).

1. En el nivel A:

a) Uso asociado:

i) Los usos asociados se someten a las disposiciones por ellos reguladas en las condiciones generales de los usos compatibles del Capítulo 7.2.

b) Uso complementario:

i) Industrial: En situación de planta baja e inferior a la baja en Tipo I, en todas sus clases, excepto la categoría de taller de automoción.

ii) Terciario:

Hospedaje, en las condiciones establecidas en el artículo 7.6.3 bis.

Comercial: En situación de planta baja e inferior a la baja en categoría de pequeño comercio.

Oficinas: En situación de planta baja e inferior a la baja.

Recreativo: En situación de planta baja e inferior a la baja, en categorías:

- Salas de reunión Tipo I.
- Establecimientos para el consumo de bebidas y comidas Tipo II.
- Espectáculos Tipo III.

En consecuencia, si en algún momento este inmueble ha tenido asignado un uso de oficinas, es claro que se trataba de un uso imposible, por cuanto que la propia norma urbanística incluida en el artículo 8.1.30 del PGOU de Madrid contempla el uso de oficinas para las situaciones en planta baja e inferior a la baja, quedándose las plantas restantes en el uso residencial, que es el cualificado y característico de la parcela en la que se ubican.

Por lo que respecta a la invocación de los artículos 152 y 155 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, el apartado b), citado por el Sr. Registrador en el asiento de calificación negativa, se refiere a las "obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación sobre los edificios existentes que no produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, la envolvente global o el conjunto del sistema estructural, y que no requieran la redacción de un

proyecto de obras de conformidad con lo dispuesto por la legislación estatal de ordenación de la edificación.”, y aquí no se han producido ejecución de obras de ampliación, ni de modificación, reforma o rehabilitación del inmueble, sino sólo la adecuación del uso del inmueble al residencial que le es característico.

Por lo tanto, de los documentos aportados con la escritura calificada negativamente por el Sr. Registrador no se desprende en ningún momento la ejecución de obras de ampliación, reforma o rehabilitación del inmueble que tengan que sujetarse al régimen de declaración responsable, no pudiéndose desprender otra cosa de los certificados aportados por Arquitecto cualificado que el cumplimiento de los requisitos que el actual artículo 7.3.4 de las Normas Urbanísticas exige para las viviendas en la ciudad de Madrid.

Así, ha sido suficiente en el caso de el [sic] piso situado en la letra (...) de la misma planta que el inmueble objeto del acto cuya inscripción se defiende, con respecto al cual, se inscribió su uso como vivienda, aún a pesar de que en el catastro sigue constando como oficina. (...) no comprendiendo cómo en el caso de la letra (...) el mismo Registro ha accedido a la inscripción del uso existente como vivienda, y lo ha denegado en el caso de la letra (...), cuando en ambos casos concurren las mismas situaciones.

Por otro lado, llamamos también la atención de este órgano, y del Sr. Registrador de la Propiedad, con respecto a la Letra (...), inmueble colindante con el que es objeto del acto que se pretende inscribir y respecto del cual, el Notario autorizante de la escritura de adecuación al uso existente manifiesta que actualmente es vivienda, desconociendo también esta parte las razones de dicha constatación.

Segundo.—Lo cierto y verdad, y ello nos lleva a conectar con el segundo de los motivos en los que se basa la calificación negativa del Sr. Registrador, es que, conforme acreditamos con el Documento (...), consistente en un Certificado expedido por la Gerencia Regional del Catastro referente al inmueble propiedad de mis representados, el piso situado en la entreplanta, letra (...) fue con anterioridad una vivienda, así lo certifica el Registro, entre los años 1997 y 2001 una vivienda, conforme al alta inicial en el Catastro, por lo que sí que existen antecedentes de su antigüedad como uso de vivienda, como por otra parte deja constancia el acta notarial de presencia (...) y las fotografías del interior del inmueble (...)

El anterior certificado de la Gerencia Regional del Catastro acredita la antigüedad, de más de cuatro años, del uso del inmueble como vivienda.

Pero, lo que debe considerarse en este caso particular es que, de mantenerse la descripción registral que actualmente tiene el inmueble se estaría provocando una situación de fuera de ordenación del uso urbanístico de la finca, que no puede ser el de oficina, por mucho que conste en la descripción registral, porque no es un uso admisible conforme al artículo 8.1.30, sino el de residencial vivienda, único posible conforme a las Normas Urbanísticas del PGOU de Madrid.

En virtud de los fundamentos jurídicos expuestos,

Suplico al registrador de la Propiedad n.º 6 de Madrid, que estime las alegaciones que se realizan en el presente Escrito de Recurso Gubernativo, y, en el plazo de cinco días, acuerde haber lugar a la inscripción de la Escritura de 8 de noviembre de 2023, autorizada por el Notario de Madrid, Don Pablo de la Esperanza Rodríguez, con número 6204 de protocolo; y, subsidiariamente, para el caso de mantenerse la calificación negativa por el Sr. Registrador, se dé traslado de este Recurso Gubernativo, y de los documentos que lo acompañan, a la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública para su tramitación y análisis, resolviéndose por este órgano, la estimación del Recurso y acordar la inscripción del título conforme a lo interesado en su día.»

IV

El registrador de la Propiedad informó y elevó el expediente a esta Dirección General el día 18 de marzo de 2024.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9.3, 33 y 47 de la Constitución Española; 3, 4, 348 y 349 del Código Civil; 18, 326 y 328 de la Ley Hipotecaria; 12, 15 y 28.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; 45 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario; 151, 152, 155, 157, 159, 160 y 236.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid; la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística; los artículos 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; 4, 26, 27, 29, 31, 32, 53 y 54 de la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 26 de febrero de 1996, 23 de julio de 2004, 22 de abril de 2005 (2.ª), 19 de abril de 2006, 9, 10 (2.ª), 12, 13, 15 (2.ª), 17, 18, 19 y 22 de diciembre de 2008, 8, 9, 10, 12, 13 y 14 de enero, 2 de marzo, 25 de mayo, 26 de septiembre y 21 de noviembre de 2009, 9 de enero de 2010, 24 de marzo, 12 y 14 de abril, 4 de mayo, 14 de junio y 14 de noviembre de 2011, 21 de enero y 16 de febrero de 2012, 5 de agosto, 13 de noviembre y 16 de diciembre de 2013, 21 y 23 de abril de 2014, 13 de mayo, 12 de septiembre y 7 y 30 de noviembre de 2016, 9 de enero de 2017, 27 de junio de 2018 y 27 de marzo de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 25 de mayo y 21 de julio de 2021, 30 de marzo, 2 de junio y 7 de julio de 2022, 1 de marzo, 13 de abril y 8 de mayo de 2023 y 25 de marzo y 9 de abril de 2024.

1. Por la escritura cuya calificación es objeto del presente recurso, titulada como «escritura de adecuación a la realidad del uso de finca», se formaliza el cambio de uso de un local destinado a oficinas para destinarlo a vivienda en un edificio en régimen de propiedad horizontal.

Los otorgantes de la escritura realizan las manifestaciones y aportan los documentos siguientes:

«- Que la mencionada vivienda consta como planta independiente de piso según certificado expedido por el Administrador de la Comunidad de Propietarios, unido a la presente.

- Que se ha constatado su condición de vivienda mediante acta notarial de presencia, con carácter previo al presente otorgamiento.

- Certificado de habitabilidad y uso, expedido por Doña A. Z. O., en su condición de Arquitecta habilitada en el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, con el número (...)

- Certificado de antigüedad, expedido por la citada Arquitecta, Doña A. Z. O.

- Hacen constar los comparecientes, que no existe prohibición específica en los Estatutos o Normas de Comunidad por los que se rige la propiedad horizontal del edificio en que se integra para modificar el uso del inmueble a vivienda, ni para adecuar a la realidad el uso de la finca, y por tanto, no resulta necesaria la aprobación unánime de todos los propietarios, tal y como resulta de la doctrina sentada por la Dirección General de Registros y del Notariado (entre otras, Resolución de 23 de marzo de 1998) (...).»

El registrador suspende la inscripción solicitada porque no se aporta licencia de cambio de uso ni declaración responsable en unión de acto de comprobación; y añade que tampoco resulta de la documentación aportada que la antigüedad del uso de la finca como vivienda sea superior a los cuatro años que exige la legislación de la Comunidad Autónoma de Madrid para que prescriba cualquier acción de restablecimiento de la legalidad urbanística.

La recurrente alega, en síntesis, que la adecuación del uso existente de la finca que se formaliza en la escritura calificada no debe ser objeto de intervención municipal, pues con dicha adecuación al uso existente únicamente se está dando cumplimiento a la legalidad urbanística, como, a su juicio, se desprende de la información urbanística que consta en un documento que se aporta con el escrito de recurso. Añade que, como acredita con certificado expedido por la Gerencia Regional de Catastro, que también se aporta con el escrito de impugnación, dicha finca fue con anterioridad una vivienda, entre los años 1997 y 2001 (según afirma la recurrente «así lo certifica el Registro»), por lo que sí existen antecedentes de su antigüedad como uso de vivienda como consta en el acta notarial de presencia referida.

2. Como cuestión previa, debe recordarse que, de conformidad con el artículo 326 de la Ley Hipotecaria, el recurso debe recaer exclusivamente sobre las cuestiones que se relacionen directa e inmediatamente con la calificación del registrador, rechazándose cualquier otra pretensión basada en otros motivos o en documentos no presentados en tiempo y forma (vid., por todas, las Resoluciones de 27 de julio de 2006, 22 de mayo de 2008, 5 de febrero de 2009, 8 y 18 de enero y 23 de diciembre de 2010, 13 de enero de 2011, 21 de junio y 28 de agosto de 2013, 7 de septiembre y 1 de octubre de 2015, 21 de julio de 2017, 6 y 21 de junio y 11 de julio de 2018, 5 de mayo de 2021 y 31 de enero, 20 de junio y 11 de septiembre de 2023, entre otras muchas). En definitiva, el objeto del recurso queda delimitado en el momento de su interposición y resulta constreñido tanto por la documentación presentada como por el contenido de la calificación negativa del registrador, sin que pueda el recurrente en el escrito de impugnación introducir nuevos elementos que no se han hecho constar en el título presentado.

Es continua doctrina de esta Dirección General, basada en el citado precepto legal (vid., por todas, Resolución de 13 de octubre de 2014), que el objeto del expediente de recurso contra las calificaciones de registradores de la Propiedad es exclusivamente determinar si la calificación es o no ajustada a derecho (vid. Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2000). Y es igualmente doctrina reiterada que el recurso no es la vía adecuada para tratar de subsanar los defectos apreciados por el registrador, sin perjuicio de que, una vez terminado el procedimiento, pudiera ser presentado de nuevo el título, con los documentos subsanatorios o complementarios correspondientes, y así obtener una calificación nueva sobre ellos (cfr., por todas, las Resoluciones de esta Dirección General de 19 de enero y 13 de octubre de 2015, 21 de julio de 2017, 31 de octubre de 2018, 30 de enero de 2019, 2 de junio de 2020 y 7 de julio de 2022, entre otras muchas). Por ello, no es misión de este Centro Directivo calificar esos documentos presentados extemporáneamente, sin que, por tanto, pueda avocar para sí una competencia sobre la calificación que recae en el registrador como obligación inexcusable e indelegable y en el procedimiento adecuado.

A la vista de esta doctrina, no cabe tener en cuenta los documentos antes referidos que aporta la recurrente junto con el escrito de recurso.

3. En cuanto al fondo del asunto, este Centro Directivo ya se ha pronunciado en distintas Resoluciones (vid., por todas, las Resoluciones de 21 de julio de 2021 y la más reciente de 9 de abril de 2024) sobre el impacto que tiene la normativa urbanística en relación con el cambio de uso de una edificación y su inscripción en el Registro de la Propiedad.

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

Esta idea se enfatiza afirmando el carácter estatutario del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, así como que su uso, disfrute y explotación ha de hacerse «conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y

situación del bien», por lo que la edificación sólo puede hacerse para «uso o usos determinados».

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

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

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

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

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

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

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

De este modo, se refleja en la inscripción correspondiente el conjunto de usos específicos, de entre los permitidos, a que está destinado el edificio cuya obra nueva se 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 aprobado por 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 objeto del derecho de propiedad.

5. Por los anteriores razonamientos, este Centro Directivo ha afirmado (vid. Resoluciones de 5 de agosto y 13 de noviembre de 2013, 21 de abril de 2014, 13 de mayo, 12 de septiembre y 30 de noviembre de 2016, 27 de junio de 2018, 27 de marzo de 2019, 21 de julio de 2021, 7 de julio de 2022, 6 de febrero de 2023 y 25 de marzo 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 (lo que, conforme al artículo 236.1 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, se produce por el transcurso de cuatro años), 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 28.4 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 28.4 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana ha sido aplicado en la práctica en numerosas

ocasiones y ha posibilitado que la Administración pudiera tener conocimiento de actuaciones clandestinas y reaccionar en consecuencia. Cabe citar, por ejemplo, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 9 de noviembre de 2023, que ratifica la actuación administrativa seguida una vez el registrador de la propiedad comunicó al Ayuntamiento la escritura de modificación de trastero a vivienda y aquélla reaccionara dictando resolución en la que hace constar la concreta situación urbanística del inmueble y la limitación que se impone en cuanto al uso conforme al citado artículo 28.4.

6. En la escritura calificada se formaliza un cambio de uso de un local de oficinas existente en el edificio para destinarlo a vivienda, y el registrador considera que no se han acreditado los requisitos necesarios para su acceso al registro de la propiedad por ninguna de las dos vías previstas por el artículo 28 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, pues no se aporta la documentación urbanística a que se refiere su apartado 1 (licencia de cambio de uso o declaración responsable en unión de acto de comprobación) ni la 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. Por ello, debe determinarse si estas afirmaciones de registrador están o no fundadas en derecho.

7. 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, que como título habilitante de la actuación sea suficiente la declaración responsable urbanística de cambio de uso, de división de locales o viviendas o de implantación de actividades (acto de edificación), complementada con un acto o certificación expreso de conformidad municipal, no siendo válida, a efectos de inscripción, la conformidad emitida por parte de entidades urbanísticas colaboradoras por su falta de carácter administrativo, como señalan también las indicadas resoluciones.

8. Por su parte, en el ámbito de la normativa autonómica aplicable en este caso, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, tras las reformas introducidas por la Ley 1/2020, de 8 de octubre, y por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, posteriores a las Resoluciones que se citan, en el ámbito de intervención municipal en materia de uso del suelo y edificación, contiene, en lo que interesa a este expediente, la siguiente normativa:

El artículo 151.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, establece que «los actos de construcción y edificación, los de implantación, desarrollo o modificación de actividades o cualquier otro acto de uso del suelo requerirán, para su lícito ejercicio, de licencia, orden de ejecución o declaración responsable urbanística, en los términos establecidos en esta Ley, sin perjuicio de las demás intervenciones públicas exigibles por la legislación que les afecte».

Según el apartado 2 del mismo artículo 151:

«La licencia y la declaración responsable urbanística tienen por finalidad el sometimiento de los actos señalados en el apartado anterior al control previo o posterior municipal, y a tales efectos se entiende por:

a) Licencia urbanística, el acto administrativo reglado por el que el ayuntamiento resuelve autorizar al interesado a realizar una actuación de construcción y edificación, de implantación, desarrollo o modificación de actividad o cualquier otro acto de uso del suelo, expresando el objeto de esta, las condiciones y los plazos de ejercicio conforme a lo establecido en la normativa aplicable.

b) Declaración responsable urbanística, el documento en el que el interesado manifiesta bajo su responsabilidad, de forma clara y precisa que la actuación urbanística que pretende realizar cumple con los requisitos exigidos en la normativa urbanística y sectorial aplicable a dicha actuación, que dispone de la documentación acreditativa del cumplimiento de los anteriores requisitos y que la pondrá a disposición del ayuntamiento cuando le sea requerida, comprometiéndose a mantener dicho cumplimiento durante el tiempo que dure la realización del acto objeto de la declaración».

El artículo 152 de la misma Ley 9/2001 establece que «únicamente estarán sujetos a licencia urbanística municipal los siguientes actos de uso del suelo, construcción y edificación: (...) b) Los actos de edificación y uso del suelo, subsuelo y vuelo que, con arreglo a la normativa general de ordenación de la edificación, precisen de proyecto, salvo los recogidos en el artículo 155.e) de esta Ley (...)».

El artículo 155 dispone lo siguiente:

«Con carácter general estarán sujetos a declaración responsable urbanística todos aquellos actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo, no recogidos expresamente en los artículos 152 y 160 de la presente Ley, y en particular, los siguientes:

a) Las obras de edificación de nueva planta 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) Las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación sobre los edificios existentes que no produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, la envolvente global o el conjunto del sistema estructural, y que no requieran la redacción de un proyecto de obras de conformidad con lo dispuesto por la legislación estatal de ordenación de la edificación.

c) La primera ocupación y funcionamiento de las edificaciones de nueva planta y de las casas prefabricadas, así como de los edificios e instalaciones en general (...)

i) Los cambios del uso de los edificios e instalaciones, en tanto no tengan por objeto cambiar el uso característico del edificio (...).»

Específicamente, en cuanto a los efectos que produce la declaración responsable el artículo 157.1 de la Ley 9/2001, en su párrafo segundo, dispone que «la declaración responsable habilita al interesado para el ejercicio de la actuación pretendida desde el día de su presentación en el registro del ayuntamiento correspondiente, sin perjuicio de las funciones municipales de comprobación, control e inspección recogidas en la presente Ley».

Y el importante artículo 159, en sus apartados 1, 2 y 5, establece lo siguiente:

«1. Las declaraciones responsables serán objeto necesariamente de control posterior por el ayuntamiento o sus entidades colaboradoras a las que se refiere las Disposiciones Adicionales primera y segunda de esta Ley.

2. De conformidad con lo anterior, los ayuntamientos regularan mediante ordenanza el procedimiento de comprobación posterior de los elementos y circunstancias puestas de manifiesto por el interesado a través de la declaración responsable (...)

5. La comprobación de la conformidad de la actuación con la normativa aplicable en los términos antes indicados resultará en la emisión por el ayuntamiento del correspondiente acto de conformidad cuando ello fuera necesario a los efectos previstos en la legislación que resulte de aplicación. En particular, a los efectos previstos en el artículo 28.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.»

Estos preceptos legales confirman la necesidad, a efectos registrales, del cumplimiento de los dos requisitos que se vienen repitiendo, y de los que se infiere, respecto del primer requisito, que la realización de los actos urbanísticos de cambio de uso de elementos concretos y de divisiones y segregaciones de pisos y locales en la Comunidad de Madrid necesitan, como título habilitante, la correspondiente declaración responsable urbanística junto con el acto de conformidad expreso del ayuntamiento que corresponda (referencia al artículo 28.1 de la citada ley estatal en el artículo 159.5 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid).

Respecto del segundo de los requisitos enunciados, el que legitima al interesado para que el local que ha cambiado de uso a vivienda pueda ocuparse con este destino urbanístico, la normativa autonómica de Madrid no impone la presentación de la declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento respecto de los mismos, ya que no figura mencionado en la relación de actos sujetos del citado artículo 155.b), por lo que cada ayuntamiento puede optar por su exigencia o por el régimen de comunicación previa previsto, alternativamente, en el artículo 28.1.b) de la citada ley estatal de suelo, en virtud de la autonomía normativa que se les concede en este ámbito.

9. Por otra parte, en el ámbito de normativa municipal, la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, en el artículo 26 establece que «quedan sujetas a control a través de declaración responsable las actuaciones urbanísticas del anexo II.A»); anexo que incluye como tales «todas las actuaciones urbanísticas que deban ser objeto de intervención municipal y no estén incluidas en el control por licencia», lo que incluye, entre otras, a la transformación de locales a viviendas en edificios no catalogados y que no necesiten proyecto de la Ley de Ordenación de la Edificación.

La tramitación de estas declaraciones responsables urbanísticas, que conforman el primero de los requisitos a los que se ha hecho referencia anteriormente, podrá hacerse, a elección del titular de la actuación (artículo 27), bien directamente ante el Ayuntamiento (artículo 29), lo que conlleva un acto de conformidad municipal de la actuación a la normativa urbanística, e idoneidad de la documentación y del medio de intervención empleado, si la verificación resulta favorable; o bien con intervención de entidad urbanística colaboradora (artículos 31 y 32), que conlleva un certificado de conformidad de dicha entidad con el mismo contenido de la anterior.

Las certificaciones e informes emitidos por las entidades colaboradoras, cuando sean favorables, tendrán efectos equiparables a los emitidos por los servicios técnicos municipales (artículo 4.3 de la Ordenanza 6/2022), si bien añade este último precepto que «respecto del acceso al Registro de la Propiedad, se estará a lo dispuesto por la normativa reguladora de dicha materia», afirmación que reitera el artículo 29.9 de la Ordenanza, y que remite al repetido artículo 28.1 de la Ley de Suelo, que no le concede valor a efecto de sustituir los actos de comprobación administrativa, por lo que a estos efectos de inscripción deberá exigirse acto expreso de conformidad municipal.

Respecto del segundo de los requisitos necesarios para la inscripción de estas actuaciones urbanísticas, la acreditación de la terminación de la actuación de cambio de uso del local comercial a vivienda, salvo supuestos especiales, no es aplicable en el Ayuntamiento de Madrid el procedimiento de la «declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento» de los artículos 53 y 54 de la repetida Ordenanza, que – conforme a lo establecido en el artículo 155.c) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo,

de la Comunidad de Madrid– solo tiene como objeto la terminación de «las edificaciones de nueva planta y de las casas prefabricadas, así como de los edificios e instalaciones en general», o, como dispone el artículo 54 de dicha Ordenanza, la finalización de las actuaciones amparadas por la licencia; exigiéndose únicamente la comunicación al Ayuntamiento relativa a la finalización de la actuación urbanística (artículos 29, apartados 3 y 5, y 32.1 de la Ordenanza), para la comprobación de su conformidad con la normativa urbanística; comunicación que sería suficiente a efectos registrales.

Ahora bien, en las actuaciones en que la tramitación de la declaración responsable urbanística no hubiere concluido con un acto expreso de conformidad municipal, sino con un certificado de entidad de colaboración urbanística, ante la insuficiencia a efectos registrales de éstas, por aplicación de los citados artículos 4.3 y 29.9 de la Ordenanza municipal 6/2022 y el artículo 159.5 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, esa falta de conformidad o control administrativo previo podrá ser suplida a posteriori, con la resolución de eficacia municipal de la declaración responsable o certificado de la toma de razón del informe favorable municipal de la comprobación material de la actuación, circunstancia prevista expresamente en el citado artículo 159.5 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid que permite, a efectos registrales, la emisión por el Ayuntamiento del correspondiente acto de conformidad una vez verificada la comprobación.

10. La Resolución de este Centro Directivo de 30 de noviembre de 2016 (entre otras citadas en los «Vistos» de la presente, como las de 7 de julio de 2022 o 25 de marzo de 2024) hace referencia a cuáles de las exigencias a las que se refiere el apartado 1 del artículo 28 de la Ley de Suelo son aplicables a los supuestos de cambio de uso como el que es objeto de este recurso; y pone de relieve que, verificada la inscripción en el Registro de la Propiedad con unos usos determinados cuyo reflejo consta en la forma establecida en el artículo 45 del Real Decreto 1093/1997, «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 (...) 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 (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 nos reconduce a dicho supuesto en cuanto modificación del derecho de propiedad».

Justificada la aplicación del régimen previsto en el artículo 28 de la Ley de Suelo, señala dicha Resolución que: «El control administrativo en 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».

No obstante, según la misma Resolución «no será necesaria la aportación de la licencia de obra o modificación, cuyo cumplimiento verifica la licencia de ocupación, salvo que la modificación de uso lleve aparejada una obra que suponga una variación esencial de la composición general del exterior, la volumetría o del conjunto estructural del edificio, sin que la licencia de primera ocupación pueda –cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1998– imponer condiciones o limitaciones no exigidas al concederse la licencia de obras (cfr. no obstante, la Resolución de 22 de julio de 2015)». Ello es así porque la licencia de ocupación acredita que las obras se han realizado conforme al proyecto aprobado y a las condiciones impuestas en la licencia y que la edificación está en condiciones de ser utilizada.

Ahora bien, esta doctrina no es aplicable a los supuestos en que no se aporte una licencia de ocupación, sino únicamente una declaración responsable de ocupación y funcionamiento, que no tiene por sí sola el valor de acreditación administrativa de aquella, y sin que tampoco se aporten las preceptivas declaración responsable urbanística y certificación de conformidad municipal, por lo que ni se daría cumplimiento

a las exigencias del número 1, párrafo primero del artículo 28 de la Ley de Suelo, ni tampoco quedaría acreditado administrativamente el cumplimiento de lo previsto en la letra b) del mismo artículo 28, apartado 1. En conclusión, en tales casos la declaración responsable de ocupación no puede suplir al título habilitante para la realización de la obra de modificación o cambio de uso, pues su eficacia reside en la existencia de una comprobación administrativa previa de la idoneidad de la actuación, siendo necesario aportar bien un título habilitante, bien una resolución administrativa de eficacia a posteriori de la citada declaración responsable, ya que, según se ha expuesto anteriormente, no es posible inscribir una actuación urbanística sujeta a intervención municipal sin que se acredite el control administrativo de la misma en alguna de sus fases.

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

11. En el caso del presente recurso, es indudable que no se cumplen los requisitos que el artículo 28.1 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana impone para los cambios de uso conforme a la expuesta doctrina fijada por esta Dirección General. Por ello, debe determinarse si se han acreditado los requisitos necesarios para el acceso registral del cambio de uso por la vía prevista en el artículo 28.4, en relación con el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, del que –como antes ha quedado expuesto– resultan cuatro posibles medios: la certificación del Ayuntamiento, la certificación catastral descriptiva y gráfica, la certificación de técnico competente y el acta notarial.

A tal efecto, debe concluirse que la documentación incorporada en la escritura calificada no es suficiente para dicha acreditación, pues de ella no resulta que desde el cambio de uso en fecha determinada de la finca descrita en la escritura haya transcurrido el plazo de prescripción correspondiente (cuatro años, en este caso) para que ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Así, el certificado expedido por el administrador de la comunidad de propietarios no es uno de los documentos aptos con tal finalidad. En el acta notarial de presencia no consta acreditada la antigüedad del cambio de uso. Y en ninguna de las dos certificaciones de la arquitecta que se incorporan a la escritura resulta tampoco acreditado tal extremo. Por último, en la certificación catastral descriptiva y gráfica incorporada a la escritura consta como uso principal el de oficinas.

Por tanto, esta objeción también debe ser confirmada.

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

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