III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

22839 *Resolución de 13 de julio de 2026, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de A Coruña n.º 2, por la que se suspende la inscripción de una escritura de cambio de uso de local a vivienda por antigüedad.*

En el recurso interpuesto doña I. B. F. contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de A Coruña número 2, doña Ana María Raposo Conde, por la que suspende la inscripción de una escritura de cambio de uso de local a vivienda por antigüedad.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada el día 9 de febrero de 2026 por la notaria de A Coruña, doña Mónica María Jurjo García, con el número 231 de protocolo, se formalizaba el cambio de uso de una finca registral descrita como local para hacer constar su uso o destino como vivienda que le correspondía desde hace más de diez años, con objeto de concordar la realidad física con la jurídica. Se incorporaba certificado técnico por el que se hacía constar el uso de vivienda y su antigüedad mayor a diez años, tanto de la distribución como del uso, así como certificación catastral donde constaba también el destino de vivienda.

II

Presentada el día 12 de febrero de 2026 dicha escritura en el Registro de la Propiedad de A Coruña número 2, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Conforme a lo dispuesto en el artículo 322 de la Ley Hipotecaria, pongo en su conocimiento que la escritura autorizada el 09/02/2026 por el notario de A Coruña, Mónica María Jurjo García, n g 231 de protocolo, que fue presentada telemáticamente el día 12/02/2026, bajo el Asiento 396 del Diario 2026, sin justificar el pago del impuesto, habiéndose aportado el día 16/02/2026, la carta de pago justificante del mismo, ha sido calificada.

Hechos:

Por la presente se solicita la inscripción de un cambio de uso de local destinado a usos comerciales a vivienda de la finca registral número 79519, por antigüedad de más de 10 años en base a un informe técnico.

Consultados los antecedentes del Registro, resulta que la finca de que se trata tiene una cuota de participación del 1,85%, y no la que por error figura en la descripción que se hace de la finca en el documento.

Fundamentos de Derecho.

Visto el artículo 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, sobre la

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es

inscripción en el Registro de la Propiedad de edificaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, en relación con los artículos 152 y siguientes Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia. Vista la Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 9 de abril de 2024 que una vez sentado el principio de que, verificada la inscripción en el Registro de la Propiedad de unos usos determinados, cualquier modificación de los mismos exige nuevamente la aplicación de la norma sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de obras nuevas; y que tras hacer referencia a numerosa jurisprudencia, a saber, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 8 de febrero de 2023: "el restablecimiento de la legalidad urbanística respecto del uso clandestino contrario a la ordenación urbanística, por su carácter continuado, no está sujeto al plazo"; la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1987, "no está sujeto a caducidad o prescripción alguna tanto a efectos sancionadores como de restablecimiento de la legalidad urbanística el uso continuado", o la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1998, seguida por otra de 21 de febrero de 2023, según la cual el uso del suelo natural o construido sin la pertinente licencia es una actividad continuada que tanto se ejercita el primer día como el último, cualquiera que sea el tiempo transcurrido, por lo que los plazos para la restauración de la legalidad urbanística se refieren a actividades que se llevan a cabo en un momento determinado pero no a las continuadas, que "debe tenerse presente tal doctrina jurisprudencial, aun procedente del orden jurisdiccional contencioso administrativo, en la medida que es determinante de uno de los presupuestos definidos por el citado artículo 28,4 de la Ley de Suelo, es decir, que se trate de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes. Por lo que la aplicación del régimen registral sobre edificaciones previsto en el artículo 28 de la actual Ley de Suelo a la constatación registral del cambio de uso de inmuebles se condiciona a que tanto la normativa urbanística de aplicación como la jurisprudencia que la interpreta posibiliten la prescripción o caducidad de la acción de restablecimiento de legalidad respecto al uso".

Y por último, visto que "la prescripción/caducidad de la adopción de las medidas para la reposición de la legalidad urbanística están expresamente contempladas para las obras, y con un plazo de seis años a contar desde su total terminación, artículo 153.2 de la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia. Tal previsión no se contempla para los usos"; que están regulados en el artículo 152 de dicha ley, bajo el título de "obras y usos sin título habilitante en curso de ejecución"; y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 9 de junio de 2023, que a propósito del uso de una chimenea de salida de humos determina que la prescripción de la acción de reposición de la legalidad urbanística afecta a las obras de modificación, pero no al uso; siendo pues que dichos usos deben ser objeto de autorización municipal específica, tal y como, para los usos residenciales, lo contempla el citado Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en la sentencia de 1 de febrero de 2019, sobre un trastero del bajo cubierta vinculado a una vivienda: "conforme a dicha jurisprudencia resulta posible la "legalización" del uso en cuestión mediante autorización administrativa municipal (licencia de primera ocupación) si concurren los tres requisitos siguientes: 1. Caducidad de la acción municipal para reponer la legalidad urbanística, por transcurso del plazo legalmente establecido desde la terminación de las obras de la vivienda. 2. Compatibilidad de los usos a los que se destina el edificio con los asignados en el planeamiento urbanístico a la zona en la que se sitúa. 3. Que el edificio reúna "las adecuadas condiciones técnicas de seguridad y salubridad exigibles".

A la vista de los anteriores hechos y fundamentos de derecho, la Registradora que suscribe ha resuelto, suspender la inscripción de cambio de uso solicitada hasta tanto no se acompañe el correspondiente título habilitante; debiéndose corregir el error material que figura en la descripción de la finca, en cuanto a la cuota de participación en los elementos comunes".

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es

La presente calificación negativa determina la prórroga del asiento de presentación por el plazo de sesenta días que señala el artículo 323.1.º de la Ley Hipotecaria, contados desde la fecha de la última notificación. No se toma anotación de suspensión, dada la prórroga automática del asiento de presentación.

Contra la presente nota de calificación (…)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Ana María Raposo Conde registrador/a titular de Registro Propiedad Coruña 2 a día seis de marzo del dos mil veintiséis.»

III

Contra la anterior nota de calificación, doña I. B. F. interpuso recurso el día 14 de abril de 2026 mediante escrito con base en los siguientes fundamentos:

«Primero: De acuerdo en corregir el error material que figura en la descripción de la finca, en cuanto a la cuota de participación en los elementos comunes.

Segundo: Se solicita la inscripción de un cambio de uso de local destinado a usos comerciales a vivienda de la finca registral número 79519, por antigüedad, tomando como base el artículo 28.4 del TR de la ley del suelo y rehabilitación urbana, según el cual No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se regirá por el siguiente procedimiento:

a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

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.

c) Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario.

La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.

Por tanto, la Ley del suelo ordena a los registradores a inscribir las escrituras que contengan actos de uso del suelo respecto a los cuales, haya caducado la acción de

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es

restablecimiento de la legalidad urbanística, en el caso de la comunidad autónoma de Galicia 6 años, siempre que se acredite mediante:

– O certificación expedida por el Ayuntamiento.
– O por técnico competente.
– Acta notarial descriptiva de la finca.
– O certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca.

Y el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

La escritura autorizada para la que se solicita inscripción, cumple con los requisitos legalmente establecido, al acompañarse de certificación de técnico competente y a mayor abundamiento de certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, no existiendo anotación preventiva de incoación de expediente de disciplina urbanística, no teniendo el suelo carácter demanial ni estando afectado por servidumbres de uso público general, no existiendo, por tanto, inconveniente legal para proceder a la inscripción solicitada.

Por su parte la Ley del Suelo de Galicia nos dice, (artículo 153 Obras terminadas sin título habilitante).

1. Si estuvieran acabadas las obras sin licencia, comunicación previa u orden de ejecución, o incumpliendo las condiciones señaladas en las mismas, la persona titular de la alcaldía, dentro del plazo de seis años, a contar desde la total terminación de las obras, incoará expediente de reposición de la legalidad, procediendo según lo dispuesto en el artículo anterior.

A estos efectos, se considera que son obras totalmente terminadas aquellas que se encuentren dispuestas para servir al fin a que estén destinadas y en condiciones de ser ocupadas sin necesidad de obras complementarias, salvo, en su caso, las relativas a los revestimientos exteriores de paramento y cubiertas que no resulten exigibles como condición técnica de seguridad de la edificación.

La incoación del expediente de reposición de la legalidad por la administración actuante respecto a obras terminadas, previa constatación de esta circunstancia mediante su actividad de inspección y vigilancia urbanística, se entenderá sin perjuicio de la acreditación por parte de las personas interesadas de la terminación en una fecha anterior por cualquier medio de prueba válido en derecho.

La ejecución en una edificación totalmente terminada de obras sin título habilitante o incumpliendo las condiciones señaladas en el mismo, aunque supongan una ampliación en superficie o aumento del volumen edificado, no afecta al cómputo del plazo para incoar, en su caso, expediente de reposición de la legalidad respecto de aquella, que se iniciará igualmente desde la total terminación de la edificación originaria, sin perjuicio del expediente que corresponda incoar por las nuevas obras realizadas.

2. Transcurrido el plazo de caducidad de seis años sin que se hayan adoptado las medidas de restauración de la legalidad urbanística conforme a lo previsto en el apartado anterior, las obras quedarán sujetas al régimen previsto en el artículo 90.

En el supuesto de que falten por ejecutar obras relativas a los revestimientos exteriores de paramento y cubiertas, la administración competente ordenará a las personas propietarias que ejecuten las obras necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en la letra b) del apartado 1 del artículo 136. Estas obras se ejecutarán íntegramente a costa de las personas propietarias, sin que resulte de aplicación el límite a que se refiere el apartado 3 del artículo 136. En caso de incumplimiento de la orden, se procederá con arreglo a lo previsto en los apartados 4 y 5 del artículo 136.

Así se ratifica en la Resolución de 17 de diciembre de 2025 de la DG de Seguridad Jurídica y Fe Pública en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es

registradora de la propiedad de Alicante n.º 4 por la que se suspende la inscripción de un cambio de uso de local comercial a vivienda.

3. Entrando en el fondo de la cuestión debatida, esta Dirección General ya ha tenido ocasión de pronunciarse en distintas Resoluciones acerca del impacto que tiene la normativa urbanística en relación con la materia del cambio de uso de una edificación o parte de la misma y de su inscripción en el Registro de la Propiedad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La inscripción se verifica acreditando la concurrencia de los requisitos establecidos por la normativa urbanística–licencias, etc.–, o bien acreditando que han transcurrido los plazos para el ejercicio de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es

impliquen su demolición o reposición de conformidad con lo previsto en el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015.

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

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

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

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

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

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

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es

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 que el registrador de la propiedad comunicó al Ayuntamiento la escritura de modificación de trastero a vivienda y aquélla reaccionara dictando resolución en la que hace constar la concreta situación urbanística del inmueble y la limitación que se impone en cuanto al uso conforme al citado artículo 28.4 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

No obstante, en la Resolución de esta Dirección General de 9 de abril de 2024, relativa a una escritura de declaración de obra antigua de habilitación de buhardilla como vivienda en el País Vasco, se afirmó que la aplicación del régimen registral sobre edificaciones previsto en el artículo 28 de la actual Ley de Suelo a la constatación registral del cambio de uso de inmuebles se condiciona a que tanto la normativa urbanística de aplicación como la jurisprudencia que la interpreta posibiliten la prescripción o caducidad de la acción de restablecimiento de legalidad respecto al uso (vid., también, las Resoluciones de 11 de junio y 9 de julio de 2024). De esta forma, en aquellas Autonomías que no admitan la prescripción de la modificación de uso, la única vía admisible para la inscripción registral de la modificación de la descripción de la finca en cuanto a su destino es la acreditación de la oportuna licencia o certificado municipal que acredite su situación consolidada o en fuera de ordenación, al amparo del artículo 28.1 de la Ley de Suelo, sin que sea posible su inscripción sin acreditar algún título administrativo habilitante.

Así, esta Dirección General debe tener presente la doctrina jurisprudencial, aun procedente del orden jurisdiccional contencioso administrativo, en la medida en que es determinante de uno de los presupuestos definidos por el citado artículo 28.4 de la Ley de Suelo, es decir, que se trate de “construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes”.

Aunque en este caso, finalmente se desestima el recurso interpuesto, el motivo de la desestimación fue la falta de caducidad de la acción de restablecimiento de legalidad urbanística.

Interesa a esta parte destacar de la Resolución de la Dirección General, la diferenciación de las competencias del registrador y de los ayuntamientos y sobre todo que en la comunidad autónoma gallega, la Ley del suelo, en el precepto dedicado a obras acabadas sin título habilitante, frente a alas que no procede reaccionar por transcurso del plazo de 6 años, no excluye los usos, como sí se hace en el artículo 224.5

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es

LSU de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 8 de febrero de 2023 citada en la nota de calificación que se recurre.

Tercero: En definitiva la escritura para la que se solicita inscripción, cumple con los requisitos exigidos por el artículo 28.1 y ello sin perjuicio que el ayuntamiento correspondiente, una vez que se le comunique pueda reaccionar frente al cambio de uso si considera que no ha transcurrido el plazo de caducidad correspondiente, habida cuenta que la legislación gallega no contiene la previsión de inadmitir la caducidad de la acción de restablecimiento frente al uso.

Sería contrario a los principios de competencia y de seguridad jurídica que la registradora juzgue la legalidad de un cambio de uso cuando el precepto que regula el acceso de dicha operación lo permite y se cumplen los requisitos legalmente previstos.»

IV

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

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9.3, 33 y 47 de la Constitución Española; 3, 4, 348 y 349 del Código Civil; 18, 326 y 328 de la Ley Hipotecaria; 12, 15 y 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil; la disposición final primera de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; los artículos 152 y siguientes de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia; 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; 377 del Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia; las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1992, 3 de abril de 2000, 29 de junio de 2001 y 21 de febrero de 2023, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 9 de abril y 13 de mayo de 2024, 15 de julio y 1 y 17 de diciembre de 2025 y 28 de enero de 2026.

1. En el presente expediente se plantea la inscripción de una escritura por la que se formaliza el cambio de uso de una finca registral descrita como local para hace constar su uso o destino como vivienda que le corresponde desde hace más de diez años, con objeto de concordar la realidad física con la jurídica.

Se incorpora certificado técnico por el que se hace constar el uso de vivienda y su antigüedad mayor a diez años tanto de la distribución como del uso, así como certificación catastral donde consta también el destino de vivienda.

La registradora suspende la inscripción de cambio de uso solicitada hasta tanto no se acompañe el correspondiente título habilitante.

El recurrente considera que, en resumen, la escritura para la que se solicita inscripción cumple con los requisitos exigidos por el artículo 28 y ello sin perjuicio que el Ayuntamiento correspondiente, una vez que se le comunique pueda reaccionar frente al cambio de uso si considera que no ha transcurrido el plazo de caducidad correspondiente, habida cuenta que la legislación gallega no contiene la previsión de inadmitir la caducidad de la acción de restablecimiento frente al uso. A su juicio, sería contrario a los principios de competencia y de seguridad jurídica que la registradora juzgue la legalidad de un cambio de uso cuando el precepto que regula el acceso de dicha operación lo permite y se cumplen los requisitos legalmente previstos.

2. Este Centro Directivo ya se ha pronunciado en distintas Resoluciones –vid., por todas, las Resoluciones de 21 de julio de 2021 y las más recientes de 9 de abril, 11 de junio, 9 de julio, 1 de octubre y 25 de noviembre de 2024 y 25 de junio de 2025– sobre el

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es

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.

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

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

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

El uso autorizado no es una característica accidental de la edificación, sino que forma parte de su estructura, integrando el contorno que delimita su contenido. Por tanto, la alteración del uso permitido implica una alteración del contenido del derecho de propiedad. Paralelamente, el denominado aprovechamiento urbanístico, expresión económica del derecho de propiedad urbana, viene directamente determinado por parámetros de edificabilidad y tipología de uso.

El control administrativo sobre si una edificación concreta y determinada puede ser objeto de un uso específico se lleva a cabo con carácter previo mediante la oportuna licencia de edificación y determinación de usos, y posteriormente con la licencia de ocupación (u otro título habilitante) que tiene por objeto la verificación de que la edificación autorizada se ha llevado a cabo de acuerdo con, entre otros extremos, los usos previstos y aprobados. La contravención de la normativa urbanística se reprime con la aplicación de las previsiones sobre disciplina con las sanciones contempladas al respecto, pudiendo derivar, además, en actuaciones de restablecimiento de la legalidad infringida.

Desde el punto de vista registral, 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 inciso inicial del citado artículo 45 aclara que el requisito se aplica tanto a los edificios como a las mejoras sobre los mismos, debiendo acreditarse antes de la inscripción la concurrencia de los requisitos establecidos por la normativa urbanística, o 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 conforme al artículo 28, apartado 4, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

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

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es

dada la eventual prescripción, o caducidad, de las acciones para restablecer la legalidad urbanística. Una vez verificada la inscripción en el Registro de la Propiedad con unos usos determinados cuyo reflejo consta en la forma establecida en el artículo 45 transcrito, cualquier modificación que de los mismos se lleve a cabo exige nuevamente la aplicación de la norma sobre inscripción en el Registro de obras nuevas (vid. artículo 28, apartado 3, de la Ley de Suelo), pues es evidente que la alteración del uso de todo o parte del edificio inscrito cuando la ley urbanística aplicable exija autorización conduce a dicho supuesto en cuanto modificación del objeto del derecho de propiedad.

Por los anteriores razonamientos, este Centro Directivo ha afirmado –vid. Resoluciones citadas–, 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 atribuya 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, fijados por la legislación autonómica competente, en concordancia con 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.

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 compete al registrador el control de la legalidad urbanística, pero solo a través de los mecanismos legalmente previstos, entre los cuales no se encuentra el realizar un juicio sobre si una vivienda reúne o no las características exigidas por la legislación urbanística para tener la consideración de tal, dada su limitada competencia en la materia y el propio régimen de recursos contra la calificación, en el que tanto la calificación negativa del registrador como las Resoluciones de esta Dirección General son recurribles ante los órganos del orden jurisdiccional civil –cfr. artículo 328 de la Ley Hipotecaria–.

Es, por tanto, 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 de la modificación de la descripción de la finca motivada en actuaciones que comportan la alteración de su destino, a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción, la concreta situación urbanística de la finca tras dicho cambio, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario, incurriendo en responsabilidad en caso de no hacerlo por los perjuicios económicos que se produzcan al adquirente de buena fe de la finca -cfr. artículo 28, apartado 4, de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana-. A su vez, la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento será recurrible ante los juzgados del orden jurisdiccional contencioso-administrativo –artículo 64 de esa misma ley–.

Este esquema basado en la norma positiva prevista en el citado artículo 28, apartado 4, de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana ha sido aplicado en la práctica en numerosas ocasiones y ha posibilitado que la Administración pudiera tener conocimiento

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es

de actuaciones clandestinas y reaccionar en consecuencia. Así, la Resolución de esta Dirección General de 12 de septiembre de 2016 admitió la práctica de la inscripción pese a que la misma había sido denegada por carecer de licencia municipal para el cambio de uso de local a vivienda, interpretando que el «cambio de uso de la edificación es un acto de modificación de la obra nueva inscrita y que dicha situación reconduce a los requisitos para la inscripción de obras nuevas, por lo que es forzoso admitir que es posible practicar la inscripción sin licencia en los supuestos en que la Ley así lo permite y que actualmente vienen contemplados en el artículo 28.4 de la Ley de Suelo y en el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio» (fundamento de Derecho cuarto). Y ello porque no compete al registrador calificar la naturaleza de la eventual infracción cometida, pero sí lo es la de decidir el plazo aplicable a efectos del artículo 28.4 de la Ley de Suelo estatal que, recordemos, no requiere una prueba exhaustiva de la efectiva prescripción.

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

De esta forma, en aquellas Autonomías que no admitan la prescripción de la modificación de uso, la única vía admisible para la inscripción registral de la modificación de la descripción de la finca en cuanto su destino es la acreditación de la oportuna licencia o certificado municipal que acredite su situación consolidada o en fuera de ordenación, al amparo del artículo 28, apartado 1, de la Ley de Suelo, sin que sea posible su inscripción sin acreditar algún título administrativo habilitante. Esta doctrina ha sido reiterada por las Resoluciones de 25 de junio y 10 de julio de 2025.

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

Así, atendiendo en primer lugar doctrina del Tribunal Supremo, conviene recordar las Sentencias de 22 de enero de 1992 y 21 de febrero de 2023, que consideran que el plazo de prescripción para la restauración de la legalidad urbanística infringida se refiere a actividades que se llevan a cabo en un momento determinado, pero no a actividades continuadas, como el uso de los edificios, que puede ser prohibido, si es ilegal, en tanto en cuanto se esté realizando. Es decir, que el plazo de prescripción de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida comienza desde que cesa la actividad que la infringe, pero no comienza mientras se está desarrollando.

Asimismo, ha mantenido que son los usos no permitidos por el planeamiento urbanístico los únicos que no están sometidos al plazo de caducidad de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística, como ha reiterado la más reciente Sentencia de 12 de marzo de 2021 que cita la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1987, para afirmar que «el plazo de caducidad para el restablecimiento de la legalidad urbanística resulta: (i) ciertamente, aplicable a los actos de edificación; y (ii) no lo será respecto de los usos del suelo que sean “contrarios al Ordenamiento Urbanístico”. Dicho de otra forma, respecto de la segunda conclusión, el uso contrario al ordenamiento urbanístico no puede adquirirse por prescripción (…)».

Por tanto, no sería admisible el uso contrario al Plan en una edificación ilegal dado que, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 2000, dicho uso no puede adquirirse por prescripción, aunque haya caducado la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística. Criterio seguido por este Centro Directivo en las

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es

Resoluciones de 11 de junio y 9 de julio de 2024 y 25 de junio de 2025, que declararon que para que opere la prescripción no sólo se necesita acreditar desde cuándo está destinada a vivienda, y cuándo fueron las últimas reformas que culminaron la obra, plazo a partir del cual se computa la prescripción; sino que, además, debe acreditarse que ese uso no es contrario al planeamiento urbanístico pues en otro caso no operaría la prescripción.

En efecto, son numerosos los litigios que ha provocado la aplicación del artículo 28.4 de la Ley de Suelo respecto a las obras interiores que permiten el cambio de destino o uso de la finca a raíz de la comunicación realizada por los registradores de la inscripción practicada sin acreditar título administrativo habilitante.

Por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 21 de febrero de 2022, que afirma: «la base del cambio de uso ilegal, que constituye una infracción continuada o permanente –artículo 178.1 de la Ley CAIB 2/2014–. Es habitual –y este caso no es excepción– que quienes, actuando clandestinamente, perturban el orden jurídico urbanístico, después se quejen o lamenten que la Administración no se hubiera dado cuenta antes de lo que le habían venido ocultando a sabiendas, llegando así los infractores a afirmar incluso que han podido entender que la Administración les ha tolerado sus actos ilegales. Todavía es más rechazable esa alegación cuando, como ocurre en el caso, se trata de obras y cambio de uso llevados a cabo en el interior de los inmuebles».

Por su parte, en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 3 de junio de 2022, que declara «mencionar la dedicación a uso residencial y no turístico en Catastro, Registro de la Propiedad, en una escritura pública o en cualesquiera otros registros públicos no produce el efecto de cambiar el uso de manera lícita, ni mucho menos de condenar la potestad administrativa de restablecimiento a la caducidad (…) Por las mismas razones, son también irrelevantes las sentencias dictadas por el orden jurisdiccional civil (...) En cuanto a la referencia específica al pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), (…) ni el transcurso del tiempo, ni el pago de tributos, tasas o impuestos, ni la tolerancia municipal, implican acto tácito de otorgamiento de licencia, conceptuándose la actividad ejercida sin licencia como clandestina e irregular que no legitima el transcurso del tiempo, pudiéndose acordar la paralización o cese de tal actividad por la autoridad municipal en cualquier momento».

En la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 8 de febrero de 2023 –doctrina jurisprudencial reiterada en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 21 de febrero de 2023– en la que el Ayuntamiento apelante alega que el primer conocimiento del cambio de uso lo tuvo a través de la comunicación efectuada por el registrador de la Propiedad, se afirma: «una interpretación sistemática y acorde con el espíritu y finalidad de la norma obliga a concluir que el restablecimiento de la legalidad urbanística respecto del uso clandestino contrario a la ordenación urbanística, por su carácter continuado, no está sujeto al plazo límite previsto por el art. 224.4 LSU, como lo evidencia su propia literalidad al no mencionar los usos y referir tal límite de plazo a las “obras, trabajos e instalaciones”, siendo así que las operaciones de restauración de la legalidad urbanística que contempla el art. 224 LSU se refieren a actos y actuaciones clandestinas, expresión que engloba los actos de construcción pero también los usos».

En la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 6 de junio de 2023, se considera «no estamos ante una orden de demolición de lo edificado, ante una orden de demolición de una construcción ilegal, sino ante una orden de suspensión definitiva (tras la cautelar previa), de eliminación de un uso concreto (el residencial), con la orden complementaria de desmontar instalaciones de electricidad, fontanería, climatización y aparatos sanitarios, desmontaje imprescindible para hacer efectiva la cesación del uso. Meridianamente se advierte que la orden principal es la de suspensión, cese o eliminación del uso residencial, y la orden accesoria o complementaria de la anterior (necesaria para hacerla efectiva) es la de desmontaje de las instalaciones mencionadas. Indica que la idea de que el uso va unido a la construcción es artificiosa y carente de

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es

fundamento. En este caso, la construcción era legal (contaba con licencia), pero no su uso residencial. Se produjo el cambio de uso del cuerpo constructivo de la planta ático de trastero comunitario (único uso autorizado) a uso residencial, pero tal cambio necesitaba licencia. Al carecer el nuevo uso de licencia y siendo no legalizable, devenía procedente el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística mediante el dictado de la orden de suspensión (…) Conforme a la doctrina jurisprudencial que cita, cabe concluir que estamos ante un incumplimiento continuado, por lo que el plazo de caducidad de la acción solo comenzaría a correr desde el momento en que cese el incumplimiento».

Finalmente, en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 9 de noviembre de 2023 se expresa que el supuesto del artículo 28.4 de la Ley de Suelo se trata de «un acto unilateral de parte que aporta los datos al Registro de la Propiedad que estima conveniente pero que no tiene porqué asumir la Administración».

4. En el caso particular de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Galicia, la sentencia del Tribunal Superior de Galicia número 374/2022, de 18 de octubre, parte de la ya citada sentencia de 3 de abril de 2000 que transcribe parcialmente y reconoce que, efectivamente, «la caducidad de la acción de reposición otorga al titular del inmueble la facultad de resistir una orden de demolición, pero no determina que la administración haya de respetar su utilización en condiciones que puedan entrañar un riesgo para sus moradores y/o para terceros –recuérdese que como señala la sentencia de instancia no resultan indiferentes las condiciones de ventilación de las estancias, las salidas de humos, emisión e inmisión de ruidos, producción de humedades, servicios e instalaciones o las referentes al ornato público– cuando resulta evidente que las estancias vivideras exigen condiciones mucho más exigentes que las destinadas a trasteros o, como parece ser el caso, las dedicadas a almacenar bicicletas y que las condiciones de habitabilidad no pueden resultar indiferentes para la administración local, por las razones dichas en el anterior fundamento. Así lo advertimos en la St. de 1 de febrero de 2019 –que dictamos en el Recurso de apelación 4177/2017, en relación con la conversión de un trastero en vivienda– en la que dijimos: Pero una cosa es que no quepa reaccionar contra las obras clandestinas, por haber transcurrido el plazo de 6 años, o que la finalidad de las mismas no contravengan los usos permitidos en el PERI y otra, bien distinta por cierto, es que la administración municipal no pueda reaccionar contra la utilización como vivienda de ese espacio, cuando originaria y legalmente se trataba de un trastero inseparablemente unido, material, formal y legalmente del piso". Por ello concluye que "el hecho de que la obra resulte, por el transcurso de 6 años desde su total terminación, incólume a las acciones de reposición no supone que puedan destinarse a cualquier finalidad sino que ha de tratarse de una finalidad permitida por las ordenanzas, por ello también ha de ajustarse a los requisitos mínimos exigibles, esto es a reunir las condiciones mínimas de seguridad, salubridad, ornato y funcionalidad cuyo cumplimiento entendemos es la finalidad perseguida por el requerimiento del Ayuntamiento que la apelante discute.".

Por su parte, resulta de especial interés la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 360/2025, de 24 de septiembre de 2025, que admite expresamente en el caso enjuiciado la procedencia de reconocer la caducidad de la acción respecto a un cambio de uso a vivienda que fue inscrito en el Registro de la Propiedad al amparo del art. 28.4 de la Ley de suelo.

La finca se construyó para uso "desván" y la propietaria del desván ejecutó obras y cambió el uso de desván a vivienda, en fecha indeterminada, sin licencia y nunca ha solicitado una licencia para legalizar las obras ni el cambio de uso. La propietaria a finales del año 2022 solicitó al Registrador de la Propiedad que inscribiese el cambio de uso de desván a vivienda sin título urbanístico. El Registrador practicó el cambio de uso de conformidad con el artículo 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015 y comunicó el Ayuntamiento la inscripción sin licencia. El Ayuntamiento tramitó el procedimiento de reposición de la legalidad y declaró la caducidad de las obras y requirió la

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es

correspondiente certificación de que la vivienda reúne las características necesarias de habitabilidad y salubridad para el uso de vivienda.

Como expresa la sentencia, "una vez caducada la acción de reposición de obras ejecutadas sin licencia, surge la cuestión del "uso vivienda", ya que los usos son continuos en el tiempo y no puede fijarse un dies a quo para el plazo de prescripción; y es en ese marco donde el Concello aplica la sentencia del Tribunal Supremo 03-04-2000 (Rec. casación 6192/1994), que según se expone en la oposición a la apelación permite que el uso vivienda que no está amparado por título urbanístico pueda mantenerse, siempre que concurran tres requisitos: la caducidad de las obras, la compatibilidad del uso con el asignado en la norma zonal del planeamiento, y que la vivienda reúna las adecuadas condiciones técnicas de seguridad y salubridad exigibles, que deben ser acreditadas con un certificado expedido por técnico competente. Obviamente la acreditación de estas condiciones lo que permite es la continuidad del uso de vivienda, pero no equivale a una licencia de legalización, que no ha sido otorgada, ni a una declaración de que la obra cumple con la normativa urbanística, lo cual requeriría la presentación de una solicitud de licencia, con proyecto técnico y el otorgamiento de la correspondiente licencia de legalización, lo que no es el caso. Por ello, debe convenirse en que, tal y como alega el Concello, el requerimiento del certificado técnico de seguridad y salubridad no puede confundirse ni asimilarse con un requerimiento de legalización, ni con una orden de presentación de un proyecto de legalización porque su única finalidad es garantizar que el uso vivienda sin título y en situación de disconformidad con el plan reúne las necesarias condiciones de seguridad y salubridad (…).

En este caso se cumple el supuesto de hecho que literalmente establece el art. 28.4 para la constancia registral exigida por el Concello, esto es, se trata de obras respecto de las cuales ya no procede adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes (se ha declarado el transcurso de dicho plazo para la adopción de cualquier medida de reposición de la legalidad), ante lo cual la constancia registral de la terminación de la obra se rige por el procedimiento establecido en el precepto, con arreglo al cual, en el caso de que la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario.

Y por lo que se ha expuesto en el fundamento de derecho anterior, la situación urbanística que el Concello está obligado a reflejar en la resolución que ha de anotarse, es la de obra ejecutada sin licencia respecto a la que ha transcurrido el plazo de adopción de medidas de reposición de la legalidad, lo cual el art. 153.2 LGS y 377.2 RLSG remiten para determinar el régimen jurídico al art. 90.2 LSG, que se refiere al régimen aplicable las obras que, sin estar en la situación del art. 90.1, no son plenamente compatibles con las determinaciones del planeamiento. En consecuencia, la constancia registral controvertida es un acto reglado, impuesto por el art. 28.4 c) TRLSRU, y es conforme a derecho por la remisión que el art. 153.2 LSG hace al art. 90 LSG.

Por lo demás, el establecimiento de esa publicidad registral se justifica por la necesidad de garantizar que un adquirente tercero de buena fe de la vivienda pueda conocer las limitaciones del régimen de obras permitidas en esa vivienda, limitaciones que son las que marca el art. 90.2 LSG, cuya aplicabilidad para definir el régimen jurídico al que queda sometida la vivienda no se desvirtúa por el apelante.

Por tanto, resulta claro que a la vivienda en cuestión le son de aplicación las limitaciones inherentes a la aplicación del art. 90.2 LSG, aplicabilidad derivada de la remisión del art. 153.2 LSG, por tratarse de obras sin licencia respecto de las que ha transcurrido el plazo para la reposición de la legalidad. Y esta situación particular que

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es

acota el régimen de obras permisibles -en sentido más restrictivo que en el caso de obras legales, ejecutadas al amparo de licencia- debe tener, por mandato del art. 28. 4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, su adecuado reflejo registral. El art. 65 del TRLSRU no se opone a esta constancia registral, sino que, por el contrario, hace una enumeración de actos inscribibles, con referencia a los procedimientos de reposición de la legalidad urbanística, y en todo caso el art. 28.4 establece un régimen específico de constancia registral de este tipo de situaciones, que presta amparo a la resolución administrativa recurrida".

Por el contrario, la reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 149/2026, de 14 de abril de 2026 rechaza en el caso que haya caducado la acción de reposición de legalidad, pudiendo anticiparse que el inmueble no cumple con las condiciones de habitabilidad.

Pues como afirma la sentencia "no podemos olvidar la diferencia existente legalmente en los artículos 152 y 153 LSG, puesto que en este caso no se trata solamente de unas obras realizadas clandestinamente y sin licencia, sino que se pretende la legalización del uso. A los efectos pretendidos, no basta con el pago del IBI a partir del año 2022. Y hemos de acudir a lo dispuesto en el artículo 152.3 de la Ley del Suelo de Galicia, que regula las obras sin título habilitante en curso de ejecución, disponiendo: "(…)".

Al considerarse que las obras son ilegalizables, no procede el requerimiento de legalización. Y a tal efecto han de tenerse en cuenta los informes del arquitecto municipal. No se comparte la argumentación de la sentencia apelada cuando se motiva que se ha producido la caducidad de la acción de reposición de la legalidad urbanística. El artículo 153 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia, dispone: "(...)".

Pero no se puede considerar que hubieran transcurrido seis años desde la total terminación de las obras hasta la incoación del procedimiento de reposición de la legalidad. A tales efectos no basta con el acta notarial de quien manifiesta haber vivido allí como arrendatario, puesto que no deja de ser una declaración de un particular de donde no se puede derivar la consideración de que cumpliera las condiciones legales, es decir, que estuviera terminado en las condiciones exigidas por la ley, atendido el contenido de los informes técnicos municipales. Y lo mismo cabe decir de las declaraciones emitidas ante notario por quienes dicen haber realizado la instalación de determinados muebles, electricidad, o determinadas obras. Nos hallamos ante un inmueble no destinado a vivienda, por lo que ha de existir la prueba de que esa pretendida vivienda cumple con la normativa de habitabilidad. (…) De forma que puede considerarse que pudiera residir allí una persona, pero no que fuera en las adecuadas condiciones legales, puesto que ello es lo que se evidencia del informe municipal (…) De forma que no se trata de requerir para que se cumpla la normativa de habitabilidad sino de que, una vez no acreditado este cumplimiento, no se puede considerar caducada la acción de reposición de la legalidad.

En conclusión, quien realizó las obras de manera clandestina, no ha acreditado con rigor y a través de una prueba eficaz si se terminaron las obras clandestinas y cuándo, no bastando, a los referidos efectos y conforme quedó antes expuesto, con documentos aislados o simples testificales, a efectos de acreditar tal extremo y no la simple circunstancia de que alguna persona residiera allí, cuando no consta que fuera en un inmueble en las condiciones legales, y de la prueba practicada resulta la evidencia de que, en la actualidad, tales condiciones no se cumplen. A tales efectos no bastan las meras declaraciones, aunque sean ante notario, de una persona que afirma haber residido allí, porque sigue faltando la fecha concreta de realización de las obras de cambio de uso, y en el mismo sentido cabe considerar con relación a las facturas tanto de material como de obras; así como respecto de las facturas de diferentes suministros.

El certificado emitido por la Arquitecta, María Milagros, aportado por los recurrentes, dice: "Dicha finca está destinada a vivienda pues presenta la distribución adecuada a ese uso con cocina, baño, salón y dos dormitorios. Que de acuerdo con los contratos de

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es

arrendamientos facilitados por la propiedad, contratos de luz y agua y fotografías aéreas, el uso de vivienda tiene una antigüedad de al menos seis años". Pero de este escrito no puede deducirse, sin más, la acreditación pretendida, puesto que simplemente describe el inmueble, recogiendo las afirmaciones de su propietario, años después a la pretendida fecha de finalización.

En conclusión, no se encuentra acreditada la total terminación de las obras, seis años antes de la incoación del procedimiento, y cumpliendo con la normativa de habitabilidad. Por consecuencia y no habiéndose producido la caducidad, ni con relación a las obras ni con relación al pretendido uso residencial, resulta conforme a derecho el requerimiento contemplado en el punto primero del Decreto del Concejal delegado de Urbanismo, Rehabilitación y Vivienda de 13-09-2024 (…).

A partir de lo expuesto, ha de insistirse en que no consta acreditada la total terminación de las obras, en condiciones legales, con una antelación de seis años antes a la incoación del procedimiento de restauración de la legalidad, en el sentido de obras aptas para servir al uso que les es propio.(…) Ha de recordarse, como hacen los referidos informes, que cuando se refiere al plazo de caducidad de la acción de reposición de la legalidad, ha de entenderse referido al plazo que el artículo 153 LSG refiere con relación a las obras, pero no con relación a los usos. Siendo además consecuencia de que no se pueda entender caducada aquella acción, que no son de aplicación las previsiones del artículo 90 LSG, con relación a las edificaciones en la situación de fuera de ordenación».

En conclusión, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia expuesta, en el ámbito de esta legislación autonómica es posible la caducidad de la acción de restablecimiento de legalidad y la modificación del uso que consta descrito registralmente, pero ello impone el cumplimiento de una serie de condiciones como: la caducidad de la acción respecto a las obras, la compatibilidad del uso con el asignado en la norma zonal del planeamiento, y que la vivienda reúna las adecuadas condiciones técnicas de seguridad y salubridad exigibles, en definitiva que las obras son aptas para servir al uso que les es propio.

Condiciones que por su propia naturaleza exceden del ámbito del procedimiento registral y requieren de un pronunciamiento del órgano administrativo competente adoptado con las garantías del procedimiento correspondiente, pues de otro modo, no sería posible calificar la improcedencia de adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, como dice el artículo 28.4 de la Ley de Suelo, respecto a obras interiores que tienen por objeto precisamente modificar el destino o uso de la finca tal y como consta declarado e inscrito registralmente.

5. Esta Dirección General no es ajena a las distintas interpretaciones y críticas doctrinales recientes, en uno y otro sentido, sobre la última doctrina de este Centro Directivo sobre la cuestión.

Sobre esta cuestión, la Resolución de 15 de julio de 2025 esta Dirección General tuvo ocasión de aclarar el esquema sobre la aplicación del artículo 28.4 de la Ley de Suelo, en relación con el artículo 26, concluyendo:

– cabe aplicar el citado artículo (con prueba basada en certificado técnico, catastral, municipal o acta notarial) para inscribir la declaración de la existencia de un edificio, su ampliación o completar su descripción (en caso de descripción antigua o genérica), con las correspondientes viviendas o locales que lo integren debidamente descritos.

– cabe también la división horizontal, por antigüedad, de las viviendas o locales descritos en el edificio declarado por la vía del citado artículo 28.4. El fundamento legal se encuentra en el propio artículo 26.6 de la Ley de Suelo, en la medida que el número y características de los elementos privativos resultantes resulten de la declaración de obra nueva inscrita al amparo del artículo 28.4.

Por ejemplo, si consta declarado por antigüedad un edificio compuesto de seis viviendas y dos locales cabe formalizar e inscribir, sin autorización administrativa, la división horizontal de los mismos al amparo del artículo 28.4, en relación con el artículo 26.

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es

– los posteriores actos de división, segregación o cambio de uso o destino de fincas integrantes del edificio ya declarado se someten al correspondiente título habilitante previsto en la normativa urbanística.

– únicamente sería admisible, a efectos registrales, aplicar el artículo 28.4 de la Ley de Suelo a los mencionados actos de división, segregación o cambio de uso o destino de fincas integrantes del edificio ya declarado en régimen de propiedad horizontal si se utiliza como medio de prueba el correspondiente certificado del órgano competente municipal, dada la necesidad de ser conformes a la ordenación urbanística, su realidad interior y el carácter no contradictorio del procedimiento registral.

Por ejemplo, en el caso concreto de la Resolución de 1 de diciembre de 2025 sobre la inscripción de una declaración de obra y división horizontal por antigüedad en Madrid, se hace aplicación de esta doctrina, en un supuesto en el que la descripción registral era de «casa construida (…) en mil ochocientos cincuenta y nueve, la cual consta de sótanos, dos tiendas, dos patios (...) piso principal, segundo, tercero, cuarto y cuatro buhardillas vivideras y trasteras», admitiendo la modificación de la declaración de obra nueva para hacer constar que el edificio se compone de dos tiendas con sótano, dos patios, cuatro plantas con dos viviendas en cada una de ellas y dos áticos en planta abuhardillada.

La anterior doctrina trata de compatibilizar una necesidad reconocida expresamente por el legislador estatal en el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, en favor de los propietarios de edificaciones en situación de fuera de ordenación o asimilado que se veían imposibilitados de acceder al Registro sin obtener un título administrativo habitante expreso.

Como dijo su Preámbulo: «Se permite igualmente el acceso al Registro de la Propiedad de los edificios fuera de ordenación, esto es, aquéllos respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes. De esta manera, se consigue la protección de sus propietarios, en muchos casos, terceros adquirentes de buena fe, sin que ello signifique desconocer su carácter de fuera de ordenación y las limitaciones que ello implica».

Finalidad que, en cierto modo, también inspiró el antecedente de esta regulación, cual fue la disposición transitoria octava de la Ley 8/1990, como necesaria excepción al nuevo régimen aplicable a la inscripción de la declaración de obra nueva.

En efecto, el entonces novedoso artículo 25, impuso por primera vez la necesidad de acreditar a efectos registrales la oportuna licencia y la expedición por técnico competente de la certificación de finalización de la obra conforme al proyecto aprobado. Sin embargo, la citada transitoria estableció que: «Lo dispuesto en el artículo 25.2 no será aplicable a las declaraciones de obra nueva finalizada, al menos cuatro años antes de la entrada en vigor de la presente Ley», sometiendo a licencia todas las inscripciones de declaraciones de obra nueva finalizadas con posterioridad.

Es cierto que esta Dirección General ha reconocido en diversas Resoluciones la posibilidad de inscripción por antigüedad de declaraciones de modificación de descripción de cambio de uso o destino al amparo del citado artículo 28.4 de la vigente Ley de Suelo, asimilando el supuesto a la modificación de la declaración de obra nueva inscrita, como «edificación o construcción», pero la línea jurisprudencial expuesta anteriormente obliga a matizar este criterio.

El citado artículo 28.4 permitirá la inscripción de las declaraciones de obra de nueva planta o ampliación de la existente, o incluso la actualización de su descripción genérica como se ha visto, y como consecuencia debida, la propia descripción del uso o destino de la unidad edificatoria que accede por primera vez al Registro.

Sin embargo, la modificación de la descripción de la finca en cuanto a su uso o destino que consta registralmente (v.gr. local, buhardilla o trastero a vivienda) no puede ampararse en el citado artículo 28.4 de la Ley de Suelo si no se basa en un pronunciamiento expreso de la Administración sobre el transcurso de los correspondientes plazos de prescripción o caducidad o el carácter consolidado del uso

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es

correspondiente, por cuanto el transcurso de dichos plazos, que determina la aplicación del precepto, se condiciona a requisitos ajenos a la calificación registral como la propia caducidad de la acción respecto a las obras, la compatibilidad del uso con el asignado en la norma zonal del planeamiento, y que la vivienda reúna las adecuadas condiciones técnicas de seguridad y salubridad exigibles, en definitiva, que las obras son aptas para servir al uso que les es propio.

Es decir, en este último supuesto, a efectos registrales el único medio de prueba admisible de los contemplados alternativamente en el meritado artículo 28.4, es la correspondiente certificación expedida por el Ayuntamiento competente, pues solo entonces podrá acreditarse la improcedencia de adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes que en los supuesto de cambio de uso o destino no dependen exclusivamente de la fecha de finalización de las obras.

La doctrina que se acaba de exponer también se encuentra reflejada legalmente en la legislación sustantiva, por ejemplo, en los artículos 361.6 y 362 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, que diferencia nítidamente el concepto de uso consolidado y el de la propia situación de fuera de ordenación de las instalaciones, construcciones, edificaciones. Asimismo, se recoge como novedad en el artículo 288 del Anteproyecto de la Ley del suelo de Madrid, que admite la prescripción de usos sin título habilitante, siendo preciso que el uso se manifieste mediante la aparición de signos externos y verificables, así como su declaración a efectos fiscales y laborales.

En conclusión, debe confirmarse la calificación de la registradora en cuanto a la exigencia de un pronunciamiento expreso de la Administración respecto al uso o destino de la finca que se pretende hacer constar registralmente.

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

cve: BOE-A-2026-22839
Verificable en https://www.boe.es