

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

22862 *Resolución de 16 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 Alicante n.º 4, por la que se suspende la inscripción de la división de un elemento privativo, local comercial, de un edificio en régimen de propiedad horizontal, en dos locales independientes, respecto de los que se solicita el cambio de uso a vivienda, por contravenir las normas estatutarias y no acreditarse la preceptiva autorización administrativa para el cambio de uso.*

En el recurso interpuesto por don M. R. U. contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de Alicante número 4, doña María Leonor Rodríguez Sánchez, por la que se suspende la inscripción de la división de un elemento privativo, local comercial, de un edificio en régimen de propiedad horizontal, en dos locales independientes, respecto de los que se solicita el cambio de uso a vivienda, por contravenir las normas estatutarias y no acreditarse la preceptiva autorización administrativa para el cambio de uso.

Hechos

I

Mediante escritura pública de división y cambio de uso autorizada el día 19 de febrero de 2026 por el notario de Elche, don Daniel Tornel López, con el número 296 de protocolo, don M. R. U., como titular registral de la finca número 13.151 del término de Alicante, que era el elemento número 93 de la propiedad horizontal, siendo su uso el de local comercial, que se correspondía con la identidad de la parcela con referencia catastral 2991901YH2429B0098XH, dividía el mismo en dos elementos privativos, los 93-1 y el 93-2, y solicitaba que se inscribiera el cambio de uso de local comercial a vivienda de los dos elementos resultantes de la división, acreditando que dicha división y cambio de uso databa del año 2009, mediante certificado del arquitecto colegiado número don V. A. B.

II

Presentada telemáticamente el día 25 de marzo de 2026 dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Alicante número 4, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«La Registradora de la Propiedad que suscribe, previo examen y calificación del documento presentado telemáticamente a las 10:15:33 horas del día 25/03/2026, asiento número 1835, del diario 2026, número de entrada 3720, que corresponde a la escritura otorgada por el Notario de Elche don Daniel Tornel López, con el número 296/2026 de su protocolo, de fecha 19/02/2026, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18 de la

Ley Hipotecaria y 98 de su reglamento, ha resuelto no practicar los asientos solicitados en base a los siguientes:

Hechos.

En la escritura presentada se procede a dividir un local comercial, sometido a régimen de propiedad horizontal, en dos locales independientes, declarando posteriormente su cambio de uso a vivienda.

Del examen de los Estatutos de la propiedad horizontal en que se integra resulta que la división requiere aprobación de la comunidad de propietarios.

Es necesario además, en relación con el cambio de uso, que se acredite por certificación municipal el carácter consolidado de dicho cambio.

Fundamentos de Derecho.

1. Visto lo dispuesto en los artículos 1, 20 y 38 de la Ley Hipotecaria.

Dado que en el régimen de propiedad horizontal, los estatutos contienen las normas que regulan las relaciones entre los propietarios (art. 5 de la Ley de Propiedad Horizontal).

Según el art. 4 de los estatutos del régimen de propiedad horizontal en el que está integrado el local objeto de división (inscripción 3.^a de la finca 1.680 de la Sección 1.^a), la división material de los locales requiere, además del consentimiento de los titulares afectados, la aprobación de la junta de propietarios, y dado que en el presente caso no se acredita haber obtenido la aprobación de la junta de propietarios.

2. Dado que en la Comunidad valenciana se admite la posibilidad de acceso registral del cambio de uso por la vía del artículo 28.4 del T.R. de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (vid R.D.G.S.J.F.P. de 17 de diciembre de 2025), y vista la doctrina de la D.G.S.J.F.P. en Resoluciones de 25 de junio y 10 de julio de 2025, según la cual como ha puesto de manifiesto el Centro Directivo (vid. las Resoluciones de 11 de junio y 9 de julio de 2024), para que opere la prescripción no sólo se necesita acreditar desde cuándo está destinada a vivienda, y cuándo fueron las últimas reformas llevadas a cabo que culminaron la obra, plazo a partir del cual se computa la prescripción; sino que, además, debe acreditarse, como también se ha afirmado, que ese uso no es contrario al planeamiento urbanístico, pues en otro caso no operaría la prescripción. Afirma la D.G. “en conclusión, a los efectos del artículo 28.4 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, para admitir como medio de prueba del carácter consolidado de las obras que determinan el cambio de uso o destino de una finca integrada en edificios ya declarados, es necesario acreditar el oportuno certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística.”

Y en base a lo expuesto se suspende la práctica de las operaciones registrales interesadas.

Alicante, fecha del sello electrónico que sigue La Registradora titular.

Contra esta calificación (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por María Leonor Rodríguez Sánchez registrador/a titular de Registro de la Propiedad de Alicante 4 a día veinte de abril del dos mil veintiséis.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don M. R. U. interpuso recurso el día 25 de abril de 2026 mediante escrito con base en las siguientes alegaciones:

«I. Objeto de recurso y alcance de la impugnación.

Se impugnan ambos defectos de la nota de calificación de 20 de abril de 2026. El primero afirma que la división material del local exige aprobación de la junta de propietarios por resultar así del artículo 4 de los estatutos del régimen de propiedad horizontal. El segundo exige, para el cambio de uso a vivienda, certificación municipal acreditativa del carácter consolidado del uso. La pretensión de este recurso no es el despacho parcial del título, ni la reducción del debate a una inscripción incompleta o fragmentaria, sino la estimación total del recurso y el despacho íntegro de la escritura presentada.

La propia nota parte de que la escritura contiene una operación compleja pero unitaria: división del local en dos elementos independientes y posterior declaración de cambio de uso a vivienda. La unidad negocial del documento exige una respuesta registral completa y congruente. De ahí que el recurso se dirija a demostrar, primero, que el defecto comunitario es jurídicamente insostenible a la vista del historial registral y de la cláusula especial incorporada al título; y, segundo, que el defecto urbanístico está insuficientemente motivado y erige indebidamente en requisito exclusivo un medio probatorio que ni el artículo 28.4 del TRLSRU ni el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997 establecen como único.

La calificación, además, no puede analizar aisladamente una cláusula estatutaria genérica si en la propia hoja registral, en el título constitutivo y en los asientos relevantes de la comunidad (...) existe un régimen especial para la modificación del número de locales comerciales. Tampoco puede prescindir del conjunto de documentación técnico-notarial, catastral y municipal incorporada a la escritura, ni sustituir ese análisis global por una exigencia abstracta y automática de certificación municipal como si se tratara del único medio hábil de acreditación.

II. Antecedentes relevantes.

1. Consta aportada una nota de calificación desfavorable emitida por la registradora titular del Registro de la Propiedad n.º 4 de Alicante respecto de la escritura otorgada el 19 de febrero de 2026, protocolo 296/2026, presentada telemáticamente el 25 de marzo de 2026. La nota suspende la inscripción por dos razones: a) la supuesta falta de aprobación comunitaria para la división del local; y b) la falta de certificación municipal del carácter consolidado del cambio de uso.

2. Consta, asimismo, respecto de la comunidad (...), la documentación registral histórica y el título constitutivo de los que resulta una cláusula singular de reserva por la que la entidad reservataria originaria se atribuye la facultad de modificar el número de locales comerciales en el futuro mediante su agrupación o división, con la consiguiente redistribución de cuotas, sin necesidad de previo conocimiento ni consentimiento de los restantes copropietarios. Esta cláusula no es una mera noticia extrarregistral, sino una constancia incorporada a la historia del título y decisiva para la correcta interpretación del régimen aplicable a la finca objeto del recurso.

3. El presente recurso se apoya exclusivamente en la documentación propia de la comunidad (...) y en los documentos incorporados a la escritura calificada. No se aportan ni se pretende que se valoren como prueba documental de este expediente notas, certificaciones o asientos de otras comunidades o propiedades; cualquier mención comparativa a otros supuestos se formula únicamente a efectos doctrinales, de coherencia interpretativa y de praxis registral, nunca como fundamento probatorio principal de la pretensión aquí ejercitada.

4. No forman parte del fundamento de este recurso normas de régimen interior o documentación comunitaria ajenas a la comunidad (...), por carecer de relevancia

probatoria directa para este expediente. La controversia debe resolverse exclusivamente desde el título constitutivo, los estatutos aplicables a (...) y la documentación incorporada a la escritura cuya inscripción se pretende.

III. Marco jurídico aplicable.

El artículo 5 de la Ley de Propiedad Horizontal establece que el título constitutivo describirá el inmueble y cada uno de sus pisos o locales, fijará las cuotas de participación y podrá contener, además, reglas de constitución y ejercicio del derecho y disposiciones no prohibidas por la ley sobre el uso o destino del edificio, de sus distintos pisos o locales, instalaciones y servicios, gastos, administración y gobierno, formando un estatuto privativo. Añade el propio precepto que tales disposiciones no perjudicarán a terceros si no han sido inscritas en el Registro de la Propiedad.

Por su parte, el artículo 10.3.b) de la Ley de Propiedad Horizontal sujeta a autorización administrativa y, cuando así se solicite conforme a la legislación urbanística, a previa aprobación de la mayoría comunitaria procedente, la división material de pisos o locales y sus anejos, el aumento de superficie por agregación, la segregación de partes y otras alteraciones de estructura o fábrica. Pero este precepto no puede ser leído al margen del título constitutivo. La propia doctrina registral ha reiterado que, cuando el título o los estatutos contienen una autorización expresa para dividir, segregar o agrupar, el consentimiento de la comunidad queda anticipado en ese mismo título y no necesita reproducirse en cada operación singular.

En materia urbanística, el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana permite la constancia registral de edificaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística por haber transcurrido los plazos de prescripción. El artículo 28.4.a) admite, como medios de prueba, la certificación del Ayuntamiento o de técnico competente, el acta notarial descriptiva de la finca o la certificación catastral descriptiva y gráfica. El artículo 52 del Real Decreto 1093/1997 reproduce esa pluralidad de medios acreditativos, sin jerarquía entre ellos, exigiendo que se pruebe la terminación en fecha determinada y que no conste anotación preventiva de expediente de disciplina urbanística.

IV. Primer motivo de impugnación: la división del local no requiere nuevo acuerdo comunitario por existir habilitación registral expresa en el título.

La calificación parte de una lectura incompleta y fragmentaria del historial registral. Se apoya en un precepto estatutario genérico —el artículo 4 de los estatutos de la finca 1.680, inscripción 3.^a— para concluir que toda división material de local requiere aprobación de la comunidad. Sin embargo, omite ponderar una cláusula singular posterior, incorporada al título y reflejada en la nota literal histórica aportada, por la que se reserva expresamente la facultad de modificar el número de locales comerciales mediante agrupación o división y aun redistribuyendo la cuota indivisa asignada, todo ello sin previo conocimiento ni consentimiento de los restantes copropietarios.

Esa cláusula, por su contenido, encaja exactamente en el ámbito del artículo 5 LPH: es una regla estatutaria especial que disciplina el ejercicio del derecho dominical sobre un sector determinado del edificio —los locales comerciales— y anticipa el consentimiento comunitario para futuras operaciones de división o agrupación. No es una cláusula de simple administración interna, ni una tolerancia revocable, ni una remisión a un acuerdo posterior. Es una autorización registral incorporada al propio régimen de propiedad horizontal.

Además, de la posterior ejecución de esa facultad otorgada:

Extracto.

La Mercantil “Vistamar, SA”, domiciliada en Alicante (...), e inscrita en el Registro Mercantil de esta provincia al folio 20 del tomo 133 general, libro 5 de Sociedades

Anónimas, Sección 3.^a, hoja 134, adquirió esta finca por compra y agrupación, y al convertir la misma al régimen de propiedad horizontal, según la inscripción 3.^a, dicha sociedad se reservó el derecho de dividir los locales comerciales y cualquier componente que integra la Torre, formando con ellos el número de nuevas fincas que (tenga) juicio entienda conveniente, atribuyendo entre las nuevas fincas la participación o cuota que en relación al total valor y en los elementos comunes han quedado atribuidas en total finca, sin necesidad de obtener conocimiento ni consentimiento de ningún copropietario ni junta de propietarios, según consta de la inscripción 3.^a...

La Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública lo ha dicho con nitidez en su Resolución de 2 de noviembre de 2023: cuando el título constitutivo autoriza la división del local, el título "anticipa el consentimiento de la comunidad" y no es jurídicamente necesario solicitar un nuevo acuerdo unánime o de mayoría para la operación concreta. La misma resolución añade que la autorización para dividir lleva implícitas las operaciones instrumentales que sean precisas para hacerla efectiva, conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo.

A ello se suma la conocida doctrina jurisprudencial fijada por la Sala Primera del Tribunal Supremo el 20 de enero de 2012: son válidas las segregaciones o divisiones autorizadas por los estatutos sin necesidad de posterior acuerdo de la junta, siempre que se realicen según la previsión estatutaria y no comporten alteración de las cuotas de participación del conjunto del edificio. El eje de la cuestión, por tanto, no es si existe un acuerdo posterior, sino si el título ya contenía una habilitación suficiente y si la operación respetó el marco previsto por el propio título.

V. Sobre el alcance objetivo de la cláusula reservada y su eficacia más allá del primer titular.

Previsiblemente se alegará que la cláusula histórica estaba inicialmente referida a la entidad reservataria originaria y que, por tanto, habría de interpretarse restrictivamente o agotarse con el promotor primitivo. Ese argumento no puede prosperar sin más, y menos aún en un supuesto como el presente, por tres razones acumulativas.

Primera. Porque la cláusula no aparece formulada como una autorización puramente personal, aislada y desconectada del régimen del edificio, sino como una regla de configuración del sector comercial del inmueble: permite modificar el número de locales en el futuro, por agrupación o división, y redistribuir la cuota indivisa correspondiente, sin intervención de los demás copropietarios. Se trata de una norma objetiva de estructuración del componente comercial del edificio, incorporada al folio real.

Segunda. Porque el propio tenor de la cláusula revela que la facultad no fue concebida como una mención inocua o estéril, sino como una previsión objetiva destinada a desplegar eficacia real dentro del régimen de propiedad horizontal. La reserva se inserta en la economía interna del título para ordenar en el tiempo la configuración del sector comercial del edificio, por lo que no puede ser vaciada de contenido mediante una interpretación que exija, en cada supuesto, un nuevo acuerdo comunitario pese a que el propio título ya lo ha anticipado.

Tercera. Porque el sentido económico y jurídico del título constitutivo en los complejos con zona comercial diferenciada suele ser precisamente permitir la elasticidad estructural del área de locales sin someter cada modificación a la rigidez de una votación comunitaria general. Lo contrario vaciaría de contenido la cláusula especial. Interpretarla como personalísima, instantánea y agotada por el mero transcurso del tiempo o por el cambio de titular exigiría una cancelación, modificación o extinción registral expresa que aquí no consta.

VI. Distinción del presente caso respecto de la Resolución de 23 de julio de 2024.

Es cierto que la Resolución de 23 de julio de 2024 recordó que la autorización estatutaria para dividir o segregar puede ser objeto de interpretación estricta y que, en determinados supuestos, la competencia para prestar el consentimiento corresponde a la

junta como órgano colectivo de la comunidad. Pero esa misma resolución partía de un supuesto distinto, en el que la registradora entendía que la facultad estaba reconocida sólo al promotor y no al titular actual, y la controversia se centraba, además, en los efectos sobre cuotas y en la concreta redacción estatutaria.

El caso presente es distinto por un dato decisivo: aquí existe una cláusula histórica de habilitación inserta en el título de la comunidad (...), cuya interpretación debe hacerse conforme a su tenor, finalidad y función económica dentro del régimen de propiedad horizontal. Por ello, no cabe imponer sin más una autorización comunitaria posterior si el propio título ya la ha anticipado, salvo que se identificara de forma expresa una limitación registral posterior, clara y específica, incompatible con aquella habilitación; y eso es precisamente lo que la nota no hace.

La resolución de 23 de julio de 2024 no autoriza a ignorar el historial registral completo ni a preferir una cláusula genérica sobre otra especial y posterior que precisamente regula la materia controvertida. Antes, al contrario: la interpretación del título debe hacerse conforme a las reglas de los artículos 1281 y siguientes del Código Civil, atendiendo al conjunto del documento, a sus asientos derivados y a la finalidad económica de la previsión estatutaria. Ese método hermenéutico conduce aquí a afirmar la suficiencia de la habilitación registral y, por ende, la innecesariedad de un nuevo acuerdo de junta.

VII. Delimitación material documental del recurso y coherencia interpretativa del título.

El presente recurso se formula con apoyo en la escritura calificada, la nota de calificación, el título constitutivo y estatutario de la comunidad (...) y el resto de los documentos integrados en el propio expediente. No se acompañan documentos de otras comunidades ni se interesa una valoración probatoria de asientos ajenos a la finca o comunidad objeto del recurso, por lo que la decisión ha de adoptarse sobre la base del material propio del folio real afectado y de la documentación ya incorporada al título presentado.

Sin perjuicio de lo anterior, es jurídicamente legítimo recordar que la práctica registral conoce supuestos análogos en otras comunidades en los que se han inscrito operaciones de división, agrupación o cambio de uso sobre la base de habilitaciones estatutarias o reservas dominicales. Ahora bien, en este recurso esa referencia se invoca solo como criterio de coherencia interpretativa y no como soporte documental del presente expediente.

No se afirma con ello que una inscripción anterior o un expediente ajeno vinculen mecánicamente al Registro para siempre ni que no puedan revisarse los criterios jurídicos. Lo que se afirma es algo distinto y más riguroso: que cuando se adopta una solución restrictiva en un expediente concreto, esa solución debe estar especialmente motivada y construida sobre el folio real y sobre el título efectivamente aplicable a la comunidad concernida, sin mezclar materiales documentales de otras propiedades ni desatender el verdadero contenido del título aquí debatido.

Lo decisivo aquí no es la traslación automática de expedientes ajenos, sino la correcta lectura del título constitutivo de (...), de su cláusula especial de reserva, de la escritura presentada y del conjunto de documentación técnica y administrativa incorporada al propio título.

VIII. Segundo motivo de impugnación: el defecto urbanístico está insuficientemente motivado y erige indebidamente en requisito exclusivo un certificado municipal.

La nota de calificación sostiene que, “en relación con el cambio de uso, es necesario que se acredite por certificación municipal el carácter consolidado de dicho cambio”. La afirmación se formula en términos absolutos, pero la nota no individualiza con precisión suficiente cuál es la concreta norma urbanística valenciana o municipal aplicable al caso, qué documentos se aportaron con la escritura y por qué razón específica resultarían

insuficientes, ni si consta o no algún expediente de disciplina urbanística, resolución obstativa o anotación preventiva que cierre el paso a la inscripción.

Esa motivación es insuficiente. El artículo 28.4.a) del TRLSRU admite expresamente, para la constancia registral de la terminación de la obra por antigüedad, la certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, el acta notarial descriptiva de la finca o la certificación catastral descriptiva y gráfica. Y el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997 reitera que la fecha y descripción pueden probarse por certificación del Catastro o del Ayuntamiento, por certificación técnica o por acta notarial. La propia DGSJFP, en Resolución de 11 de junio de 2024, declaró que de estos preceptos resultan cuatro posibles medios acreditativos y que no existe jerarquía entre ellos.

Si el Registrador considera que, pese a esa pluralidad legal de medios, en la Comunitat Valenciana y para este supuesto concreto es indispensable una certificación municipal específica de consolidación, debe razonar de manera precisa por qué en este expediente queda desplazado el régimen general del artículo 28.4 y cuál es la exacta norma autonómica o municipal que impone ese cierre registral. La mera cita genérica de resoluciones recientes no supe el deber de motivación individualizada, ni convierte automáticamente un medio de prueba posible en el único jurídicamente admisible.

IX. El artículo 28.4 del TRLSRU no convierte la certificación municipal en requisito indispensable cuando no consta anotación preventiva de disciplina urbanística ni resolución obstativa.

El propio artículo 28.4 del TRLSRU ofrece una clave decisiva. Su apartado a) permite la inscripción de la obra nueva por antigüedad con pluralidad de medios probatorios. Y su apartado c) prevé expresamente que, cuando la obra nueva se hubiere inscrito sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información registral, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar la concreta situación urbanística de la finca por nota marginal. La norma, por tanto, contempla abiertamente la posibilidad de inscripción sin certificado municipal previo.

Aunque la doctrina más reciente de la DGSJFP ha extendido el régimen del artículo 28 al cambio de uso y, en determinados supuestos, ha exigido acreditar también la no contradicción con el planeamiento, ello no autoriza a eliminar el diseño legal del precepto ni a prescindir de su estructura: primero, comprobación de que no conste anotación preventiva de expediente de disciplina urbanística y de que no haya datos registrales obstativos; segundo, valoración del acervo probatorio aportado; y tercero, notificación al Ayuntamiento para que, en su caso, haga constar la concreta situación urbanística.

La nota recurrida no expresa que del Registro resulte anotación preventiva de disciplina urbanística, ni que exista una resolución municipal concreta ya dictada e incorporada al folio real que impida la inscripción. Tampoco identifica un expediente municipal abierto sobre la finca objeto del recurso. En estas condiciones, la exigencia absoluta de certificación municipal se presenta como una inversión del sistema legal: se transforma en requisito previo excluyente lo que la norma contempla como uno de varios medios posibles y, en su caso, como elemento que puede completarse a posteriori mediante comunicación registral al Ayuntamiento.

X. Compatibilidad funcional del uso residencial y la realidad del edificio.

La documentación aportada revela que el inmueble se integra en un bloque de viviendas y que el uso residencial no es, en abstracto, extraño a la configuración funcional del edificio. Este dato no equivale por sí solo a una licencia urbanística ni sustituye a la disciplina urbanística municipal; pero sí desactiva la idea de una incompatibilidad manifiesta, estructural o apriorística del destino residencial dentro del conjunto en que se ubica la finca.

Cuando el edificio se integra en un bloque de viviendas, el juicio registral de incompatibilidad urbanística no puede presumirse ni formularse de manera abstracta.

Exige una justificación reforzada. Debe explicarse qué concreta determinación urbanística excluye el uso residencial en el local ahora dividido, cuál es la ordenación vigente y por qué ese uso sería incompatible en este caso singular.

La exigencia de “carácter consolidado” del cambio de uso sólo tiene sentido si se conecta con un control real de legalidad urbanística. Pero la legalidad urbanística no se desvirtúa mediante fórmulas estereotipadas; se acredita o se niega sobre la base de planeamiento, disciplina, expediente o acto administrativo concreto. La calificación combatida no aporta ninguno de esos elementos. Se limita a exigir un certificado municipal como presupuesto sine qua non, sin detallar la concreta razón por la cual el resto de los medios o la propia realidad registral del inmueble serían insuficientes.

X bis. La escritura incorpora una acreditación técnico-notarial y una actuación municipal habilitante la calificación no puede ignorar.

La escritura cuya inscripción se pretende no se apoya en una mera afirmación unilateral del otorgante, sino en un cuadro probatorio reforzado y plural: certificación técnica emitida por arquitecto colegiado; incorporación notarial de dicha certificación al instrumento público; validación catastral descriptiva, gráfica y georreferenciada; y promoción formal ante Urbanismo del trámite municipal de segunda ocupación o del cauce administrativo correlativo mediante declaración responsable. Esa combinación documental no puede ser tratada como si no existiera o como si careciera de toda relevancia jurídica.

Ese planteamiento es excesivamente reductivo. La normativa valenciana en materia de ocupación de viviendas articula un sistema en el que el certificado técnico competente ocupa una posición central y en el que, con carácter general, la declaración responsable de ocupación faculta para el uso desde el día de su presentación, sin perjuicio de las potestades municipales de comprobación, control e inspección. Por ello, cuando el título incorpora certificación técnica bastante y acredita que el interesado ha promovido y presentado ante Urbanismo la declaración responsable o el trámite municipal correlativo de segunda ocupación, no puede afirmarse sin más que falte por completo la acreditación administrativa del uso, ni erigirse en requisito único una certificación municipal distinta sin una motivación reforzada, singularizada y expresiva del concreto precepto que así lo impone para este supuesto.

Más aún: la intervención notarial y la documentación catastral georreferenciada no son accesorios irrelevantes, sino elementos de objetivación probatoria. El notario dota de fecha fehaciente, integra la certificación en documento público y somete el acto al control de legalidad propio de su función; el técnico colegiado asume responsabilidad profesional sobre la realidad física, la habitabilidad y la adecuación de la finca; y la validación o concordancia catastral aporta una base gráfica y descriptiva que refuerza la identificación del inmueble y la realidad material del uso declarado. Todo ello compone un haz de pruebas cualificadas que la calificación no puede despachar con una fórmula estereotipada.

Incluso en la hipótesis más restrictiva –esto es, aun si se entendiera que el Ayuntamiento de Alicante canaliza determinados supuestos mediante autorización y no por pura declaración responsable– el argumento de la nota tampoco se sostiene. En tal caso, la presentación del trámite municipal correspondiente, acompañada de certificado técnico, georreferenciación e identificación catastral, acredita al menos que la situación urbanística ha sido puesta formalmente en conocimiento del órgano competente y que existe un cauce administrativo específico para verificar la habitabilidad y el uso. Ese itinerario técnico notarial-catastral-municipal es jurídicamente relevante y no puede ser ignorado en la calificación.

En consecuencia, la escritura no presenta un vacío probatorio, sino justamente lo contrario: incorpora un expediente técnico-notarial-urbanístico suficiente para desplazar la idea de clandestinidad del uso y para demostrar que el cambio a vivienda ha sido documentado, exteriorizado y sometido al circuito de control administrativo pertinente. La calificación, al ignorar por completo esa constelación documental y al no razonar por qué

sería jurídicamente inidónea en este caso concreto, incurre en insuficiencia de motivación y en una indebida reducción del sistema legal de prueba.

XII [sic]. Principios de seguridad jurídica, legitimación registral y congruencia de la calificación.

La seguridad jurídica preventiva exige que la calificación registral sea completa, congruente con el historial del folio real y motivada con relación a la documentación efectivamente presentada. Cuando existe un título constitutivo inscrito con una cláusula especial de habilitación para dividir locales sin consentimiento de los restantes copropietarios, la negativa a inscribir por ausencia de acuerdo comunitario requiere una justificación especialmente intensa. No basta con invocar un precepto estatutario genérico e ignorar la previsión especial que disciplina precisamente el supuesto litigioso.

Del mismo modo, cuando la escritura incorpora un expediente técnico-notarial, catastral y municipal completo y el edificio se integra en un bloque de viviendas, la exigencia de un certificado municipal como único medio apto de acreditación urbanística debe venir acompañada de una motivación individualizada, técnica y jurídicamente sólida. El artículo 18 de la Ley Hipotecaria impone al registrador un juicio de legalidad; pero ese juicio debe ser un juicio razonado, no una afirmación categórica desconectada del contenido real del expediente.

La función calificadora es esencial para la seguridad del tráfico, pero precisamente por ello la decisión registral debe ser controlable, inteligible y respetuosa con el conjunto del historial registral. La calificación impugnada, al no ponderar adecuadamente la cláusula especial de la división horizontal ni la historia registral reciente del inmueble, y al no justificar de modo suficiente la conversión del certificado municipal en requisito exclusivo, lesiona ese estándar de congruencia y controlabilidad.

XIII. Referencia meramente comparativa a otros supuestos registrales.

A efectos exclusivamente de coherencia interpretativa, y sin aportar en este recurso documentación de otras comunidades o fincas ajenas al folio real de la comunidad (...), procede dejar constancia de varios antecedentes registrales comparables en los que títulos constitutivos con reserva de facultades a favor de una mercantil inicial permitieron operaciones ulteriores de división o agrupación sin exigir un nuevo acuerdo comunitario.

1.º Registro de la Propiedad n.º 1 de Alicante. Finca matriz 80.776 de Alicante. En la inscripción 1.ª de edificación y régimen de propiedad horizontal, practicada el 6 de junio de 1986, se hizo constar una previsión específica conforme a la cual determinados locales podían dividirse y agruparse, incluso ulteriormente, sin necesidad del consentimiento de los demás titulares, pese a tratarse de una facultad atribuida en origen a una mercantil inicial. Sobre esa base consta nota marginal de 8 de octubre de 1987 expresiva de que del componente 1 se formaron dos fincas nuevas por división y quedaron inscritas como independientes. La calificación positiva alcanzó, por tanto, a 2 fincas resultantes.

2.º Registro de la Propiedad n.º 3 de Alicante. Finca matriz 38.067 de Alicante. En la inscripción 2.ª de edificación y régimen de propiedad horizontal, practicada el 1 de abril de 1985, se incorporó una cláusula sustancialmente análoga: los locales 1 y 3 podían destinarse a cualquier uso lícito y dividirse o agruparse horizontal o verticalmente sin necesidad del consentimiento de los demás titulares, igualmente en un marco de facultades reservadas en origen a una mercantil inicial. Sobre esa base consta nota marginal de 8 de octubre de 1987 de la que resulta que del componente 1 se formaron dos fincas nuevas por división, inscritas como independientes. También aquí la calificación positiva alcanzó a 2 fincas resultantes.

3.º Registro de la Propiedad n.º 4 de Alicante. En otra comunidad distinta de (...), cuyo título constitutivo atribuía a una mercantil inicial la potestad de modificar el número de locales por agrupación o división sin consentimiento comunitario, constan ulteriormente inscripciones positivas de las fincas 45.236, 45.238, 45.240... de Alicante 2.ª, todas ellas con inscripción 5.ª de fecha 22 de noviembre de 2022; y,

además, inscripciones positivas de las fincas 55.836, 55.838, 55.840... de Alicante 2.^a, todas ellas con inscripción 1.^a de fecha 7 de febrero de 2023. La secuencia comparativa evidencia, por tanto, una calificación positiva de al menos 6 fincas, pese a que la facultad figuraba inicialmente reservada a una mercantil determinada en el título. Se podrían aportar más casos recientes en este mismo registro y otros de la ciudad de Alicante.

Estos antecedentes no se invocan como documentos probatorios del presente folio real ni se aportan como soporte autónomo del recurso. Se citan únicamente como referencias de coherencia interpretativa para poner de manifiesto que el sistema registral ha considerado compatible, en supuestos comparables, la validez y operatividad de cláusulas de reserva de facultades a favor de una mercantil inicial, así como la inscripción de las fincas resultantes sin exigir un consentimiento comunitario sobrevenido.

Por tanto, la estimación del recurso no exige trasladar al caso de autos la fuerza probatoria de expedientes externos, sino resolver correctamente el supuesto propio de la comunidad (...) a la luz de su título, de su escritura y de la normativa aplicable.

Extracto de división horizontal de edificio como ejemplo de inscripción en el Registro número 4 de documento de agrupación y división de locales y cambios de uso. Originalmente un local en planta baja y que se adapta a la realidad actual física, conformando 6 viviendas finales.

[se inserta imagen de un folio registral]

... se registrará por las normas de dicho artículo, las determinadas en la Ley de Propiedad Horizontal de 21 de julio de 1960. La Sociedad Financiaciones Diversas, SA, se reserva la facultad de modificar el número de locales comerciales en el futuro, mediante su agrupación o división, en la forma que estime conveniente, repartiendo o adicionando la cuota de participación ordinaria en el total valor del inmueble y elementos comunes, actualmente expresada; todo ello sin precisar en ningún momento de previo conocimiento ni del consentimiento de los restantes propietarios que lleguen a tener el edificio ahora dividido. Queda inscrita la obra nueva de seis pisos a favor de la Mercantil Financiaciones Diversas, SA, FIDISA, por total edificación, y deja sometida esta finca al Régimen de Propiedad Horizontal establecido...

[se inserta imagen]

XIV. Conclusión.

De cuanto antecede resulta, en síntesis, lo siguiente: a) el primer defecto debe ser revocado porque existe una habilitación registral expresa, integrada en el título constitutivo y corroborada por el propio historial del folio real, que permite la división del sector comercial sin necesidad de nuevo acuerdo comunitario; b) el segundo defecto también debe revocarse porque la nota erige sin base motivacional suficiente en requisito exclusivo una certificación municipal concreta, pese a que el sistema legal admite una valoración integrada de la prueba y pese a que la escritura incorpora certificación técnico-notarial, soporte catastral y actuación municipal de ocupación o segunda ocupación; y c) la calificación no se ajusta al principio de congruencia, al omitir el valor interpretativo del historial registral y al no razonar por qué la documentación urbanística y técnica aportada sería inidónea en el supuesto específico aquí planteado.

No se discute aquí la competencia de la Administración urbanística ni la importancia del control de legalidad. Lo que se sostiene es, con precisión técnica, que la nota de calificación ha prescindido de la correcta jerarquía de fuentes en propiedad horizontal, ha leído fragmentariamente el título de la comunidad (...) y ha degradado indebidamente el valor conjunto de la documentación técnico-notarial, catastral y municipal incorporada a la escritura.

XV. Suplico.

Por todo lo expuesto, suplico que se tenga por interpuesto este recurso contra la nota de calificación desfavorable de 20 de abril de 2026; que se sirva admitirlo; que, previos

los trámites legales oportunos, se dicte resolución estimatoria por la que se revoque íntegramente la calificación recurrida; y que, en consecuencia, se ordene la inscripción total de la escritura presentada, comprendiendo tanto la división del local en régimen de propiedad horizontal como el posterior cambio de uso a vivienda, con práctica de todos los asientos derivados de dicha operación.»

IV

La registradora de la Propiedad emitió informe el día 11 de mayo de 2026 ratificando su nota de calificación y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18 de la Ley Hipotecaria; 5 y 10 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal; 12 y 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; 233, 241, 255.1 y 270 y la disposición adicional cuarta del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje; el artículo 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; las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1992, 3 de abril de 2000 y 12 de marzo y 3 de diciembre de 2021; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 16 de diciembre de 2013, 23 de abril de 2014 y 19 de abril de 2017, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 12 de marzo y 21 de julio de 2021, 7 de julio de 2022, 9 de abril, 11 de junio, 9 de julio y 25 de noviembre de 2024 y 25 de junio y 10 de julio de 2025.

1. Son datos relevantes para la resolución del presente recurso los siguientes:

Mediante escritura pública se divide en dos un local comercial, elemento privativo de un edificio en régimen de propiedad horizontal; tras ello se insta el cambio de uso de los elementos resultantes de la división de local comercial a vivienda, solicitándose la inscripción de ambos actos jurídicos.

La registradora suspende la inscripción al no quedar debidamente acreditada la obtención de la autorización de la comunidad de propietarios para la división, pues existe una norma estatutaria que así lo exige, y no se acredita la correspondiente autorización municipal para el cambio de uso.

El interesado interpone recurso frente a ambos defectos. Respecto a la autorización de la comunidad de propietarios del edificio discute la interpretación que formula la registradora de la norma estatutaria, pues entiende que, de la misma, interpretando conjuntamente todo el título constitutivo de la propiedad horizontal, se desprende que los propietarios de los locales comerciales están dispensados de obtener la autorización, pues la reserva no puede entenderse limitada solo a la promotora. El recurrente enumera, además, otros supuestos en los que distintos registros han inscrito el cambio de uso sin aportar autorización de la comunidad de propietarios, aunque en el presente supuesto la facultad de dividir sin dicha autorización solo se concedía a la promotora de la construcción. Respecto a la exigencia de autorización municipal, el recurrente entiende que la nota de calificación no precisa qué norma de la legislación urbanística valenciana exige tal licencia, por lo que es aplicable a este supuesto de hecho el mismo régimen de antigüedad que, para las obras nuevas, regula el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo.

2. Antes de entrar en el fondo del asunto, esta Dirección General ha de recordar al recurrente que la calificación registral es el acto más trascendental del procedimiento

registral y, como acto debido del registrador, por la sola presentación del título en el Registro, ha de ser unitaria y global, pero también independiente. Y es que el registrador debe calificar cada documento conforme a la ley y bajo su responsabilidad, sin estar vinculado por calificaciones anteriores ni por los criterios adoptados por otros registradores en casos aparentemente similares, pero que pueden estar dotados de características propias y basados en documentos cuya calificación no le compete. El registrador ejerce una función pública: el control de legalidad del tráfico jurídico inmobiliario. Y en el ejercicio de esa función debe calificar la validez formal del documento, la capacidad y legitimación de los intervinientes en el acto o negocio jurídico, la legalidad de los actos inscribibles, la compatibilidad del acto con los asientos del Registro, por lo que resulta del título y del contenido del Registro, o de otros Registros Públicos en los que puede apoyarse para fundamentar su calificación. Ello implica que un registrador puede llegar a una conclusión distinta de la de otro registrador respecto de un supuesto parecido. Incluso, el mismo registrador puede calificar de forma diferente un documento posterior si aprecia circunstancias distintas o entiende que una calificación anterior fue incorrecta.

Por ello, esta Dirección General declaró en la Resolución de 19 de abril de 2017 que «el registrador, al llevar a cabo el ejercicio de su competencia calificadora de los documentos presentados a inscripción, no está vinculado, por aplicación del principio de independencia en su ejercicio, por las calificaciones llevadas a cabo por otros registradores o por las propias resultantes de la anterior presentación de la misma documentación. Tampoco está vinculado por la calificación efectuada sobre el mismo título por otro registrador, aunque este haya sido inscrito». En el presente caso no ha a lugar atender a las referencias del recurrente a otros supuestos en los que se ha accedido a la inscripción de la división de un local sin necesidad de autorización de la comunidad de propietarios, porque entiende el recurrente que dicha facultad de división sin autorización de la comunidad de propietarios, reservada al promotor de la edificación, se extendió a los propietarios de los pisos o locales.

3. Entrando en el fondo del asunto, el interesado recurre los dos defectos invocados por la registradora. Respecto del primero de ellos, es decir, la exigencia de autorización de la comunidad de propietarios para la división del local, es distinta la interpretación de la registradora, que la considera necesaria a la vista de los estatutos, y la del recurrente quien alegando una interpretación conjunta de todo el título constitutivo de la propiedad horizontal sostiene lo contrario. Entiende la recurrente que la facultad reservada a la promotora de la obra de poder dividir pisos y locales comerciales sin necesidad de la autorización de la junta resulta aplicable a cualquier propietario, y no solo a la promotora pese a su tenor literal.

4. Para resolver sobre este defecto, debemos partir del artículo 5 de la Ley sobre propiedad horizontal, que regula el contenido del título constitutivo de la propiedad horizontal, donde distinguimos la parte relativa a la descripción del edificio, que «además del inmueble en su conjunto», describirá «cada uno de aquéllos al que se asignará número correlativo», con las circunstancias exigidas por la legislación hipotecaria y «los servicios e instalaciones con que cuente el mismo». En la inscripción separada de cada piso o local «expresará su extensión, linderos, planta en la que se hallare y los anejos, tales como garaje, buhardilla o sótano. En el mismo título se fijará la cuota de participación que corresponde a cada piso o local, determinada por el propietario único del edificio al iniciar su venta por pisos, por acuerdo de todos los propietarios existentes, por laudo o por resolución judicial. Para su fijación se tomará como base la superficie útil de cada piso o local en relación con el total del inmueble, su emplazamiento interior o exterior, su situación y el uso que se presuma racionalmente que va a efectuarse de los servicios o elementos comunes». Es en este ámbito de la descripción del edificio en el que se debe incluir la facultad que se reserva la promotora de la edificación, individualmente, de poder dividir o segregar elementos privativos, determinando la distribución de las cuotas, sin necesidad de contar con el consentimiento de ningún copropietario, para el ejercicio de dicha reserva.

5. A su vez, y en relación a los estatutos disponen los párrafos tercero y cuarto del artículo 5 de la Ley sobre propiedad horizontal: «El título podrá contener, además, reglas de constitución y ejercicio del derecho y disposiciones no prohibidas por la ley en orden al uso o destino del edificio, sus diferentes pisos o locales, instalaciones y servicios, gastos, administración y gobierno, seguros, conservación y reparaciones, formando un estatuto privativo que no perjudicará a terceros si no ha sido inscrito en el Registro de la Propiedad. En cualquier modificación del título, y a salvo lo que se dispone sobre validez de acuerdos, se observarán los mismos requisitos que para la constitución». Por su parte, el artículo 10.3 exige autorización administrativa y de la Junta de Propietarios para «la división material de los pisos o locales y sus anejos, para formar otros más reducidos e independientes», que deberá contar con «el consentimiento de los titulares afectados», correspondiendo a la junta, según la mayoría que proceda, conforme a lo dispuesto por la ley, «la determinación de la indemnización por daños y perjuicios que corresponda» y «la fijación de las nuevas cuotas de participación, así como la determinación de la naturaleza de las obras que se vayan a realizar». Y pare el caso de discrepancia sobre las mismas, «requerirá la adopción del oportuno acuerdo de la Junta de Propietarios, por idéntica mayoría». Por tanto, desde el punto de vista legal, es clara la exigencia del acuerdo de la Junta de Propietarios para autorizar la división de un elemento privativo, salvo que la misma esté dispensada por una norma estatutaria.

6. Conforme a lo anteriormente expuesto, hay que atender a las normas estatutarias para regular el ejercicio del derecho de propiedad exclusiva sobre cada elemento privativo. Por ello, tenemos que atender a lo dispuesto en el artículo 4 de los estatutos, que es el que ha de regir en la solución al presente recurso, en cuanto al defecto planteado. Establece la norma literalmente: «Los pisos o locales y sus anejos podrán ser objeto de división material para formar otros más reducidos e independientes y aumentados por agregación de otros colindantes del mismo edificio, disminuidos por segregación de alguna parte. En tales casos se requerirá, además del consentimiento de los titulares afectados, la aprobación de la Junta de propietarios, a la que incumbe la fijación de las cuotas de participación para los pisos reformados, con sujeción a lo dispuesto en el artículo quinto de la ley».

7. Por tanto, se trata de una norma estatutaria inscrita en el Registro de la Propiedad que goza eficacia frente a terceros adquirentes. La interpretación literal de la norma no deja lugar a dudas sobre la necesaria autorización de la división material del local comercial por parte de la comunidad de propietarios, sin que pueda admitirse que la misma se hace como ejecución de la facultad reservada al promotor, pues dicha facultad no forma parte del contenido de los estatutos que rigen el uso y destino del edificio y de los diferentes pisos o locales. La introducción de este precepto refuerza la conclusión de que la facultad de reserva de división de los locales, sin necesidad de aprobación de la junta de propietarios, solo podía ser ejercida por la promotora de la edificación, pues de lo contrario no se habría aprobado el artículo 4 de los estatutos en la forma en que se ha hecho. Por ello, el defecto debe ser confirmado y el recurso no puede ser estimado en cuanto al mismo.

8. En cuanto al segundo de los defectos, la autorización administrativa del cambio de uso de local comercial a vivienda, hemos de partir del hecho de que forma parte del derecho del propietario de un terreno la facultad de construir y edificar, pero siempre que la misma se ejercite «de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien» (cfr. 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). 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. Como consecuencia de ello, la alteración del uso permitido implica una alteración del contenido del derecho de propiedad mismo.

Paralelamente, el denominado aprovechamiento urbanístico 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 verificar que la edificación autorizada se ha ejecutado, 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, con reposición de la finca, si procediere, a la situación física anterior a la infracción.

9. Como ha declarado, reiteradamente esta Dirección General, en Resoluciones como la de 25 de noviembre de 2024, 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).

10. Pero, 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 es óbice para concluir que 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 compete ese concreto control del acto jurídico cuya inscripción se solicita, es decir, el cambio de uso.

11. Centrados en el supuesto de este expediente, no queda debidamente acreditado que se cumplan los requisitos exigidos por los artículos 28.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio. El marco normativo estatal posibilita que, si alguna legislación autonómica lo previera, como ocurre con la Comunidad Valenciana –cfr. artículos 233 y 241 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell–, sea título habilitante de la actuación la declaración responsable urbanística de cambio de uso, complementada con un acto o certificación expreso de conformidad municipal. Así lo ha declarado la Resolución de 25 de noviembre de 2024, en un supuesto de hecho similar al del presente recurso, también en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana. Esta doctrina ha sido confirmada por Resoluciones posteriores como las de 25 de junio y 10 de julio de 2025, referidas ambas a dos declaraciones de obra nueva por antigüedad del artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo, han declarado para admitir como medio de prueba del carácter

consolidado de las obras que determinan el cambio de uso o destino de una finca integrada en edificios ya declarados, es necesario acreditar el oportuno certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística.

12. Por tanto, la sola declaración responsable no es suficiente para lograr la inscripción del cambio de uso, sino que se requiere pronunciamiento expreso de la Administración. En el presente caso, no ha existido pronunciamiento expreso de la Administración Urbanística sobre la legalidad urbanística en cuanto al uso de vivienda, siendo la declaración urbanística en cuanto al uso imprescriptible. Esta Dirección General ya declaró en las Resoluciones de 9 de abril de 2024 que la única vía admisible para la inscripción de la modificación de la descripción registral en cuanto a su destino o uso es la licencia o certificado municipal que acredite la situación consolidada, sin que sea posible su inscripción sin acreditar algún título administrativo habilitante. Y ello, porque como declaró las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1992 y 21 de febrero de 2023, 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.

13. En consecuencia, 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 afirma: «(...) nos vemos obligados a mostrar nuestra disconformidad con la conclusión alcanzada por el Juzgador de la instancia, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1.987, de que “para los supuestos de restablecimiento de la legalidad urbanística en relación con la realización de usos necesitados de licencia, el ejercicio de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística no está sometido a plazo prescriptivo mientras no cese la utilización”. En efecto, si se examina detenidamente el contenido de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1.987, en cuya doctrina pretende ampararse el Juzgador de la instancia, se llegará a la conclusión de 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 (...)».

14. 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 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.

15. En la misma línea, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2021 puntualiza, además, que incumbe a la Administración la acreditación de la incompatibilidad del uso con el planeamiento, atendiendo a los principios de disponibilidad y facilidad probatoria referidos en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, de aplicación supletoria en este ámbito jurisdiccional específico, conforme a lo prevenido en el artículo 4 de ley procesal civil y en la disposición final primera de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. La consecuencia de todo ello es que la normativa y la jurisprudencia son muy claras al respecto, considerando que el ejercicio efectivo de la actividad o el mantenimiento del uso que contraviene la normativa o la planificación

impide el inicio del plazo de prescripción de la acción de restitución contemplada en la legislación urbanística catalana.

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 –cfr. Resolución de 1 de diciembre de 2025 sobre la inscripción de una declaración de obra y división horizontal por antigüedad en Madrid– 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 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.

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, 16 de julio de 2026.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.