

3. URBANISMO

La modificación del uso urbanístico de las edificaciones y su constancia registral

The modification of the urban use of buildings and their registration record

por

VICENTE LASO BAEZA

Laso & Asociados Despacho Jurídico y Urbanístico

RESUMEN: La alteración del uso de las edificaciones ha sido analizada por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública en una resolución de 9 de abril de 2024 y dos de 25 de marzo anterior, la primera en relación con la necesaria concurrencia de la previsión por la legislación autonómica de la prescripción de la posible adopción de medidas tendentes a la restauración del orden urbanístico alterado vinculado al uso de las edificaciones y las otras dos en relación con los presupuestos registrales para la inscripción del cambio de uso de local comercial por el de vivienda.

ABSTRACT: *The alteration of the use of buildings has been analyzed by the General Directorate of Legal Security and Public Faith in a resolution of 9 April 2024 and two from the previous March 25, the first in relation to the necessary concurrence of the provision by the autonomous legislation of the prescription of the possible adoption of measures aimed at restoring urban order altered linked to the use of the buildings and the other two in relation to the registry budgets for the registration of the change of use of commercial premises for housing*

PALABRAS CLAVE: inscripción, cambio de uso, prescripción, infracción, declaración responsable, conformidad municipal

KEYWORDS: *registration, change of use, infringement time-barred, responsible declaration, municipal compliance*

SUMARIO: I. CONSIDERACIÓN INCICAL.—II. LA RESOLUCIÓN DE 9 DE ABRIL DE 2024 SOBRE LA INSCRIPCIÓN DE UNA DECLARACIÓN DE OBRA ANTIGUA DE HABILITACIÓN DE BUHARDILLA COMO VIVIENDA. 1. EL PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA RESOLUCIÓN. 2. LA NECESARIA COBERTURA LEGAL DE LA PRESCRIP-

CIÓN DE LA INFRACCIÓN POR CAMBIO DE USO COMO CONDICIÓN PARA SU CONSTANCIA REGISTRAL.

3. APLICACIÓN DE LA DOCTRINA DE LA RESOLUCIÓN DE 9 DE ABRIL DE 2024 A LA VISTA DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.—III. REQUISITOS PARA EL ACCESO REGISTRAL DEL CAMBIO DE USO DE LOCAL A VIVIENDA CONFORME A LAS RESOLUCIONES DE 25 DE MARZO DE 2024. 1. EL PLANTEAMIENTO DE LAS RESOLUCIONES. 2. LA FUNDAMENTACIÓN DESESTIMATORIA DE LAS RESOLUCIONES.— IV. CONCLUSIONES.—V. ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS.

I. CONSIDERACIÓN INCICAL.

Dos resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 25 de marzo de 2024 (BOE de 17 de abril de 2024) y una de 9 de abril de 2024 (BOE de 26 de abril de 2024) plantean desde distintos planos la cuestión relativa al acceso al Registro de la Propiedad del uso de las edificaciones de conformidad con las determinaciones en cada caso previstas en el planeamiento urbanístico, entendiendo el concepto uso conforme a su significado más concreto relacionado con el destino último de la edificación.¹

A estos efectos y como dice la resolución de 9 de abril de 2024 con cita a su vez de la de 21 de julio de 2021² analizando esta cuestión desde un plano propiamente urbanístico, de la previsión por los artículos 12.1 y 15.1.a del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015 (TRLSRU) del sometimiento de las facultades de uso, disfrute y explotación del derecho de propiedad del suelo al destino que se le asigne en el planeamiento y de la correlativa condición de su efectividad como deber comprendido en dicho derecho “*resulta indubitable 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*”.

No se trata, por lo tanto, del concepto de uso en un sentido amplio tal y como se contempla por el artículo 4.1 del TRLSRU cuando afirma que la ordenación territorial y urbanística define “*el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general*”, concepto en realidad comprensivo de cuantos componentes contribuyen a definir el destino del suelo (edificabilidad, aprovechamiento urbanístico, uso lucrativo y no lucrativo, condicionantes por razón de la clasificación de suelo, etc.) sino en un sentido estricto vinculado de modo directo con el cuadro de usos principales y compatibles tradicionalmente asignados por el planeamiento a las parcelas edificables definidas por los instrumentos de planeamiento que contienen la ordenación pormenorizada.

De ahí, continúa diciendo la resolución de 9 de abril de 2024, que “*la alteración del uso permitido implica una alteración del contenido del derecho de propiedad, de la propiedad misma*”, alteración que queda sujeta al correspondiente doble control administrativo consistente en la previa licencia de edificación y determinación de usos y la posterior licencia de ocupación o título habilitante alternativo cuya función es la verificación de la conformidad de la edificación ejecutada con la efectivamente autorizada para un concreto uso.

De modo correlativo, la importancia del uso desde la perspectiva propiamente registral se pone de manifiesto en el artículo 45 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, de inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanísti-

ca cuando, al referirse a la inscripción de las obras nuevas, precisa que en los títulos correspondientes “deberá constar (...), al menos, el número de plantas, la superficie de parcela ocupada, el total de los metros cuadrados edificados, y, 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”.

A este respecto dice la resolución de 9 de abril de 2024 que la inscripción ha de reflejar, de entre los usos permitidos por el planeamiento, los “específicos (...) a que está destinado el edificio cuya obra nueva se declara”, afirmación acertada que se justifica tanto por la vinculación de la licencia de obras con un uso determinado como por la innecesidad de reflejar el diverso marco de usos principales y compatibles generalmente dispuesto desde el planeamiento cuya efectiva implantación queda en todo caso sujeta a su correspondiente autorización previa más allá de su debida previsión en el documento normativo por autonomía del planeamiento urbanístico como es el que se corresponde con las normas urbanísticas.

Otras manifestaciones del acceso registral del uso de los suelos son las que figuran en el artículo 34.1 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, al referirse a los usos como una de las circunstancias que han de constar en los asientos correspondientes a la inscripción del aprovechamiento urbanístico con ocasión de las transferencias de aprovechamiento, en el artículo 42.3 referido a la inscripción de la finca objeto de ocupación directa a favor de la Administración de la que se dice que ha de tener lugar “para su afectación al uso para el que fue ocupada” o en el artículo 44 para el caso de inscripción de aprovechamiento urbanístico cuando se aplique la expropiación forzosa a cambio de finca futura.

Pues bien, a partir de este planteamiento inicial las resoluciones antes referidas, que en todo caso cuentan con el bagaje que las precede de una extensa jurisprudencia de la Dirección General como en ellas mismas se pone de manifiesto, plantean no obstante nuevas cuestiones de interés sobre las que resulta oportuno detenerse.

En el caso de la resolución de 9 de abril de 2024 así tiene lugar por la interpretación en ella reflejada sobre la aplicación del régimen de la prescripción de la posible adopción de medidas tendentes a la restauración del orden urbanístico alterado vinculado al uso de las edificaciones.

En cuanto a las dos resoluciones de 25 de marzo de 2024³ su interés, focalizado principalmente para la Comunidad de Madrid pero igualmente relevante para otras Comunidades Autónomas, se sitúa en la identificación de los requisitos para el acceso registral del cambio de uso cuando queda amparado por declaración responsable⁴.

II. LA RESOLUCIÓN DE 9 DE ABRIL DE 2024 SOBRE INSCRIPCIÓN DE UNA DECLARACIÓN DE OBRA ANTIGUA DE HABILITACIÓN DE BUHARDILLA COMO VIVIENDA.

1. EL PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA RESOLUCIÓN.

La resolución de 9 de abril de 2024 se refiere a la procedencia de la inscripción de la modificación de una finca registral integrada en un edificio que no había

formalizado propiedad horizontal, la cual se correspondía con una buhardilla a la que se pretendía dar el destino de vivienda al entender que la obra declarada tenía una antigüedad superior a veinte años conforme resultaba de una certificación catastral descriptiva y gráfica y de una resolución del Catastro de la que resultaba que el cambio de uso se realizó con dicha antelación⁵.

A tal efecto la resolución comienza refiriéndose a que la inscripción de la obra nueva terminada puede tener lugar, conforme al artículo 28 del TRLSRU, bien mediante la acreditación de la concurrencia de los requisitos establecidos por la normativa urbanística en orden a la correspondencia entre usos autorizados y descripción registral mediante la aseveración por técnico competente de que la descripción se adecúa al proyecto para el que se obtuvo autorización, o bien mediante la acreditación (por certificación de la Administración o de técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral) de que han transcurrido los plazos para la adopción de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición y de la coincidencia de la descripción de la obra con el título.

Sucesivamente afirma que la alteración del uso de todo o parte de un edificio inscrito exige la acreditación de los requisitos previstos para las dos vías contempladas en el citado artículo 28 al suponer una “modificación del objeto del derecho de propiedad” de acuerdo con lo anteriormente indicado.

A su vez, en cuanto a la segunda de las vías señaladas, la que parte de la premisa de la prescripción de la posible adopción de medidas tendentes a la restauración del orden urbanístico alterado, la resolución se cuida de señalar el distinto papel que al respecto corresponde al Registro de la Propiedad y a la Administración.

Así, se descarta que corresponda al Registro un pronunciamiento sobre la adecuación de una vivienda a la legislación urbanística para considerarla como tal al tiempo que se atribuye a la Administración por ser la que ha de reaccionar frente a las infracciones urbanísticas cometidas.

Tal reacción, en efecto, tiene lugar mediante la anotación, cuando proceda, del expediente a tal fin incoado, correspondiendo igualmente a la Administración, una vez recibida la notificación por parte del registrador de haber realizado la inscripción del cambio de uso y so pena de incurrir en responsabilidad de no hacerlo por los perjuicios económicos que pudieran causarse al adquirente de buena fe, dictar la resolución necesaria para que conste en el Registro, por nota al margen de la inscripción del cambio de uso, la situación urbanística de la finca tras dicho cambio, especificando su contenido e indicando las limitaciones que imponga al propietario.

2. LA NECESARIA COBERTURA LEGAL DE LA PRESCRIPCIÓN DE LA INFRACCIÓN POR CAMBIO DE USO COMO CONDICIÓN PARA SU CONSTANCIA REGISTRAL.

A partir de lo anterior y según lo ya adelantado, la resolución se detiene en la posibilidad de inscribir la modificación de la descripción registral de una buhardilla para su destino a vivienda con base en lo dispuesto en el artículo 28.4 del TRLSRU, lo cual es analizado a la luz de la regulación de la prescripción de las infracciones urbanísticas conforme a la legislación urbanística del País Vasco y la jurisprudencia.

A tal fin el artículo 224.4 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, que limita los efectos del transcurso del plazo de prescripción de las infracciones a aquellas consistentes en la ejecución de “*obras, trabajos e instalaciones*”, sin incluir por lo tanto las atinentes al uso de las edificaciones cuando es contrario al planeamiento, es esgrimido por la resolución como argumento central para excluir su aplicación en este último campo, lo cual sostiene principalmente con base en las Sentencias del Tribunal Suprior de Justicia del País Vasco de 8 y 21 de febrero de 2023 (JUR\2023\272724 y JUR\2023\273518).

Así, ambas Sentencias sostienen la inaplicación del citado artículo 224.4 en relación con los que denomina como usos clandestinos contrarios a la ordenación urbanística en atención a su carácter continuado apoyándose principalmente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo que así lo consideró.

A este respecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 1989 (RJ\1989\6574) dice, con cita de la Sentencia de 10 de octubre de 1988 (RJ\1988\7461), que “*el uso del suelo constituye ordinariamente una actividad continuada y por tanto el plazo de prescripción no empieza a correr hasta que tal actividad finaliza —art. 92.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística—. Que haya prescrito con anterioridad la infracción integrada por las obras que dieron lugar a la edificación en la que se desarrolla el uso no es obstáculo para que subsista la posibilidad de sancionar dicho uso: mientras que las obras integran una actuación pasajera, el uso normalmente está destinado a desarrollarse activamente a lo largo del tiempo (...). Esta solución resulta coherente con el sistema del art. 184 del Texto Refundido de la Ley del Suelo: si la Administración puede impedir el uso ilegal en tanto que éste dure, será razonable que el plazo de prescripción, en cuanto a la potestad sancionadora, no empiece a correr mientras se mantenga el uso*”.

Pues bien, a la vista del anterior marco legislativo y jurisprudencial la resolución sienta las dos siguientes consideraciones finales:

- a) La constancia registral del cambio de uso por aplicación del apartado 4 del artículo 28 del TRLSRU con base en la prescripción de la infracción o caducidad de la acción encaminada al restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada se condiciona a que tal prescripción quede posibilitada tanto por “*la normativa urbanística de aplicación como la jurisprudencia que la interpreta*”, entendiéndose suficiente con que así estuviese previsto en la normativa urbanística.
- b) Correlativamente, cuando la legislación autonómica no admitiera la prescripción de la modificación de uso, la inscripción registral de la modificación de uso requeriría la acreditación de su autorización por licencia o certificación municipal acreditativa de su situación consolidada o en fuera de ordenación (artículo 28.1 del TRLSRU).

3. APLICACIÓN DE LA DOCTRINA DE LA RESOLUCIÓN DE 9 DE ABRIL DE 2024 A LA VISTA DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.

A los efectos de la aplicación de la doctrina que ha quedado expuesta la legislación autonómica dispone lo siguiente:

- a) La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía dispone en su artículo 153.1 que la adopción de medidas para el restablecimiento de la legalidad urbanística deberá tener lugar mientras los usos estén en curso de realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a la aparición de signos externos que permitan conocer su efectiva implantación.
- b) El texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 8 de julio de 2014 prevé en su artículo 284.4 la posible prescripción de las infracciones correspondientes a una actividad continuada computando el plazo correspondiente desde su finalización o desde la fecha del último acto con el que la infracción quedara consumada.
La misma regulación se contiene en la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria (artículo 274.2), la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (artículo 184.3), la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (artículo 219.3), la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (artículo 237.1), la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (artículo 294.5), el texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 26 de julio de 2017 (artículo 225.2) y el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana de 18 de junio de 2021 (artículo 270.3).
- c) El texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias de 22 de abril de 2004 refiere en su artículo 255.2, aun sin efectuar una mención expresa a los usos, la posible prescripción de las infracciones continuadas tomando como fecha inicial la del último acto con el que la infracción se consuma.
- d) El Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias de 26 de diciembre de 2018 dispone en su artículo 47 que la condición de un uso como uso consolidado a los efectos de la limitación temporal para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística requiere el transcurso del plazo de cuatro años desde que se produzca el primer signo exterior y verificable del mismo sin que por la Administración se haya incoado el correspondiente procedimiento.
Como resaltable particularidad del citado Reglamento el mismo artículo 47 contempla en su apartado 3.b la extinción de la condición de un uso como consolidado por razón de su cese voluntario, considerando como tal su cese por cierre o desocupación por un periodo igual o superior a un año.
- e) El texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha de 28 de febrero de 2023 dispone en su artículo 187.2 que el plazo de prescripción empezará a contar, en el caso de infracciones referidas a operaciones clandestinas, desde el momento en que se den las condiciones para que puedan ser conocidas por

la Administración competente, lo cual fue ya adelantado en los mismos términos por el anterior texto refundido de 18 de mayo de 2010 en su artículo del mismo número.

A este respecto debe tenerse igualmente presente, de conformidad con la resolución de 9 de abril de 2024, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 28 de diciembre de 2016 (JUR2017\19503) según la cual, “*en atención a que la infracción de cambio ilegal de uso es de naturaleza continuada porque no se agota en el momento de cambiarse por primera vez el uso, sino que se mantiene durante todo el tiempo en que se continúa haciendo un uso ilegal de la edificación, el plazo de prescripción no se iniciaría sino a partir del momento en que cesase el uso ilegal*”.

- f) El Reglamento de Urbanismo de Castilla y León de 29 de enero de 2004 dispone en su artículo 351 que, cuando la infracción fuera desconocida o no pudiera ser acreditada como ordinariamente ocurre en relación con los usos, el cómputo del plazo de prescripción comienza desde que por la inspección fueran detectados signos físicos externos que permitirán conocer los hechos constitutivos de la infracción, contemplando también en relación con las infracciones derivadas de una actividad continuada la misma solución prevista en la Ley de Urbanismo de Aragón de 8 de julio de 2014.
- g) El texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña de 3 de agosto de 2010 establece en su artículo 207.1 que un plazo de prescripción de seis años desde la finalización de las actuaciones ilícitas o el cese de la actividad ilícita.
- h) La Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia remite en su artículo 159.1 el plazo de prescripción a la fecha de finalización de las obras o de la actividad y su Reglamento de 22 de septiembre de 2016 dispone en su artículo 390.3 el mismo régimen que en la Ley de Urbanismo de Aragón de 8 de julio de 2014.
- i) La Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears prevé en su artículo 205.1.c que las infracciones urbanísticas consistentes en actos de uso o los cambios de uso de edificaciones sin licencia correspondiente tendrán la consideración de permanentes y el cómputo del plazo de prescripción se iniciará a partir de la fecha en que cese la actividad o el uso ilegal.

III. REQUISITOS PARA EL ACCESO REGISTRAL DEL CAMBIO DE USO DE LOCAL A VIVIENDA CONFORME A LAS RESOLUCIONES DE 25 DE MARZO DE 2024.

1. EL PLANTEAMIENTO DE LAS RESOLUCIONES.

Las resoluciones de 25 de marzo de 2024 plantean en ambos casos la problemática referida a la inscripción de una escritura de cambio de uso de local co-

mercial dando lugar en una de ellas a una sola vivienda y en el otro a siete nuevas viviendas.

Se plantea así, conforme al régimen general resultante de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM) y de los respectivos planeamientos urbanísticos y ordenanzas en materia de edificación y uso del suelo vigentes en uno y otro municipio, los presupuestos para el acceso al Registro de la Propiedad de un cambio de uso que participa de una cierta relevancia en la realidad práctica.

La cuestión relativa a la posible transformación de locales comerciales en vivienda trae causa, en efecto, de la falta de adecuación que en ocasiones produce entre las nuevas formas de desarrollo de la actividad comercial de carácter no necesariamente presencial y la normativa urbanística, lo que viene dando lugar a las correspondientes adaptaciones del planeamiento urbanístico como ocurre, por ejemplo, con motivo de la modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 aprobada definitivamente el 8 de noviembre de 2023 (BOCM de 27 de noviembre de 2023).

Tales transformaciones, a su vez, deben ser contempladas en el marco de un mercado de viviendas que viene revelando durante estos últimos años la grave situación derivada de su notable carestía, lo que desde el orden legislativo lleva incluso a propuestas no poco innovadoras según ocurre con la protagonizada en la Comunidad de Madrid con la reciente Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda pública (BOCM de 3 de julio de 2024) con la que se abre la puerta a la recalificación ex lege del suelo sin necesidad de modificar el planeamiento al contemplar un régimen especial de cambio de uso en los suelos calificados con uso terciario para la implantación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Así, en efecto, la mera entrada en vigor de la Ley resulta suficiente para que las parcelas de suelo urbano consolidado (también las edificadas), suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable sectorizado con ordenación pormenorizada suficiente para permitir su ejecución y que estuvieran calificadas para uso terciario oficinas puedan ser destinadas en determinadas condiciones al uso residencial en alguna de las modalidades de vivienda protegida en arrendamiento aplicable en la Comunidad de Madrid.

En este contexto, en el caso de la resolución referida a la ciudad de Madrid el registrador suspendió la inscripción por considerar necesaria la aportación de acta de conformidad municipal correspondiente al procedimiento de control posterior de la declaración responsable al que se refiere el artículo 159 de la LSCM y, además, de la certificación expedida por técnico competente sobre la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título con expresión de ser previa al plazo previsto en la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir (artículo 28.4 del TRLSRU).

Frente a la anterior calificación la recurrente sostuvo la innecesidad de la posterior conformidad municipal al considerar, dado que la declaración responsable produce sus efectos desde la presentación en el registro electrónico del Ayuntamiento, que “*el acto de conformidad sólo es necesario para la inscripción de la obra nueva realizada en virtud de declaración responsable de todo tipo de construcciones, requieran o no proyecto de obras y cualquiera que sea su entidad constructiva o des-*

tino, residencial, industrial o comercial, así como para las obras de rehabilitación, reforma, ampliación, de edificaciones existentes”; no, en cambio, “para la inscripción del cambio de uso, pues para ello el legislador ha establecido que se presente la declaración responsable y los documentos que acrediten que la comunicación ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad (artículo 28.1.b)”.

A ello añade que, “*para acreditar que la comunicación ha sido realizada, bastará presentar la declaración con el registro de entrada en sede electrónica del Ayuntamiento (artículo 22 Ordenanza 6/2022 del Ayuntamiento de Madrid), pero no será necesario presentar el documento acreditativo de que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad [artículo 28.1.b]), porque la declaración responsable habilita al interesado para el ejercicio de la actuación pretendida desde el mismo día de su presentación en el registro del ayuntamiento, (artículo 157.1 LSCM), sin sujeción a plazo de inicio de la actividad y sin necesidad de acto resolutorio alguno (STS núm. 293/2023, de 8 de marzo)*”.

La otra resolución de 25 de marzo de 2024 resuelve el recurso gubernativo interpuesto contra la nota de calificación por la que, como en el caso de la anterior de igual fecha, fue suspendida la inscripción de una escritura de cambio de uso por no haber acompañado “*la licencia urbanística correspondiente a la transformación realizada en el documento calificado, al tratarse de una modificación de la obra nueva inscrita, o en su caso el acto de conformidad, de la declaración responsable, expedido por el Ayuntamiento de Getafe*”.

Por su parte en el recurso gubernativo interpuesto se sostuvo que “*ni la normativa autonómica ni la municipal exigen la licencia para los actos contenidos en la escritura calificada*”, no constando en la resolución publicada argumento adicional alguno sobre la procedencia alternativa de la declaración responsable ni sobre la exigencia de conformidad municipal advertidas en la nota de calificación.

2. LA FUNDAMENTACIÓN DESESTIMATORIA DE LAS RESOLUCIONES.

Las dos resoluciones comienzan recordando que por la Dirección General se mantiene la equiparación del cambio de uso con la modificación de la declaración de obra inscrita, de tal modo que su acceso al Registro ha de acomodarse a cualquiera de las alternativas previstas en el artículo 28 del TRLSRU⁶; esto es, con la aportación de la documentación prevista en el apartado primero o, conforme al apartado cuarto siguiente, de la que acredite la improcedencia de adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición por haber transcurrido los respectivos plazos de prescripción (certificación municipal, certificación catastral descriptiva y gráfica, certificación de técnico competente o acta notarial).

Pues bien, con las escrituras objeto de calificación se acompañaron sendas declaraciones responsables, siendo la cuestión determinante del pronunciamiento final de ambas resoluciones la que atañe a si tales declaraciones responsables eran suficientes o si, “*por el contrario, ha de aportarse el acta de conformidad del Ayuntamiento*”.

A este respecto, las resoluciones destacan los dos requisitos que ha de verificar primero el notario con motivo del otorgamiento de escrituras de declaración de obra nueva y después el registrador al practicar la inscripción (artículos 11.3 y 5 y 28.1 y 2 del TRLSRU), los cuales se corresponden, de un lado, con la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa en cada caso requerido identificados con la licencia, o acto expreso o certificación de conformidad municipal tras la respectiva declaración responsable de acuerdo con lo dispuesto en la legislación autonómica aplicable y, de otro, la licencia de uso o primera ocupación en su caso sustituida por declaración responsable de ocupación y funcionamiento.

Lo anterior queda sintetizado en ambas resoluciones destacando los siguientes documentos para la inscripción dependiendo de lo previsto en cada Comunidad Autónoma y del tipo de actuación urbanística de que se trate:

- *las tradicionales licencias de obras y licencias de primera ocupación.*
- *licencia de obras y declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento que, según la legislación autonómica aplicable, podría tener una eficacia inmediata por sí misma, o requerir la acreditación de que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad.*
- *acto expreso de conformidad administrativa respecto de una declaración responsable urbanística, y, según establezca la normativa aplicable, declaración responsable de primera ocupación o mera comunicación de terminación de la actuación”.*

Pues bien, trasladado lo anterior al ámbito particular de la Comunidad de Madrid resulta esencial lo dispuesto en el artículo 159 de la LSCM referido al procedimiento de control posterior de las declaraciones responsables, el cual, en defecto de su regulación mediante ordenanza, dispone la necesaria comprobación, en primer lugar, de la veracidad de los datos y de los documentos aportados y del cumplimiento de los requisitos formales exigidos, y, sucesivamente, de su conformidad con la normativa aplicable. De esta última comprobación dice así el apartado 5 del citado artículo 159 que “*resultará en la emisión por el ayuntamiento del correspondiente acto de conformidad cuando ello fuera necesario a los efectos previstos en la legislación que resulte de aplicación*”, añadiendo acto seguido que así tendrá lugar “*a los efectos previstos en el artículo 28.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana*”.

Conforme a lo anterior y teniendo en cuenta que en la Comunidad de Madrid tanto el cambio de uso⁸ como las actuaciones urbanísticas de división y segregación de pisos o locales⁹ están sujetos a declaración responsable, resulta clara la necesidad del correspondiente acto de conformidad municipal.

Por el contrario y dado que el artículo 155 de la LSCM no somete a declaración responsable la ocupación y funcionamiento del local cuyo uso hubiera sido previamente modificado por el de vivienda¹⁰, las dos resoluciones se remiten a las ordenanzas aprobadas al respecto por los Ayuntamientos de Madrid y Getafe en cuyos términos municipales radicaban las fincas afectadas, habilitadas en origen para optar por tal declaración responsable o por el régimen de la comunicación previa.

En cuanto se refiere a la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, se somete a declaración responsable la transformación de locales a vivienda en edificios no catalogados (artículo 26) siendo posible su tramitación ante el Ayuntamiento (artículo 29), en cuyo caso será precisa la conformidad municipal en los términos ya señalados, o por medio de una entidad urbanística colaboradora (artículos 31 y 32) a la que corresponde la emisión de un certificado de conformidad que, no obstante, a efectos registrales resulta insuficiente de modo que es igualmente preciso el acto expreso de conformidad municipal.

Para la acreditación de la conclusión de la actuación de cambio de uso de local a vivienda no se exige declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento sino su mera comunicación al Ayuntamiento (artículos 29.3 y 5 y 32.1), a fin de comprobar su conformidad con la normativa urbanística, admitiéndose para el caso de certificación de entidad colaboradora que a efectos registrales quede suplida con la resolución de eficacia municipal de la declaración responsable o certificado de la toma de razón del informe favorable municipal de la comprobación material de la actuación en línea con lo dispuesto por el artículo 159.5 de la LSCM.

Por lo que se refiere a la Ordenanza reguladora de la intervención administrativa del Ayuntamiento de Getafe en materia de edificación y uso del suelo, aprobada el 26 de marzo de 2014, la resolución respectiva se refiere igualmente a la declaración responsable como título habilitante pese a que en ella se someta a licencia al no poder contravenir la regulación dispuesta en la LSCM y, en los términos ya indicados, a la posibilidad de suplir la falta de acto expreso de conformidad municipal con la resolución de eficacia municipal de la declaración responsable o certificado de la toma de razón del informe favorable municipal de la comprobación material de la actuación.

IV. CONCLUSIONES

- I. La constancia registral del cambio de uso con base en la prescripción de la infracción o caducidad de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada se condiciona a que tal prescripción quede posibilitada por la normativa urbanística aplicable y la jurisprudencia que la interpreta, siendo suficiente con que tal previsión conste en la normativa urbanística.
- II. Correlativamente, cuando la legislación autonómica no admite la prescripción de la modificación de uso, su inscripción requiere la acreditación de su autorización por licencia o certificación municipal de la que resulte su situación consolidada o en fuera de ordenación.
- III. La asimilación del cambio de uso de local a vivienda con la modificación de la declaración de obra inscrita determina la aplicación de lo dispuesto en el artículo 28 del TRLSRU, siendo a tal efecto necesario, en caso de estar prevista declaración responsable urbanística, el acto expreso municipal de conformidad administrativa, a lo que se añade la necesaria acreditación de la conclusión de la actuación según lo dispuesto en la normativa autonómica y local de aplicación

V. ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- STS de 30 de enero de 2024
STS de 29 de enero de 2024
STS de 29 de noviembre de 2023
STS de 27 de junio de 2018
STS de 3 de diciembre de 2014
STS de 20 de octubre de 2008
STS de 23 de febrero de 2006
STS de 15 de septiembre de 1989
STS de 10 de octubre de 1988
STSJ del País Vasco de 21 de febrero de 2023
STSJ del País Vasco de 8 de febrero de 2023
STSJ de Castilla-La Mancha de 28 de diciembre de 2016
RDGSJFP de 9 de abril de 2024
RDGSJFP de 25 de marzo de 2024
RDGSJFP de febrero de 2023
RDGSJFP de 7 de julio de 2022
RDGSJFP de 21 de julio de 2021
RDGRN de 27 de marzo de 2019
RDGRN de 27 de junio de 2018
RDGRN de 13 de mayo, 12 de septiembre y 30 de noviembre de 2016
RDGRN de 21 de abril de 2014
RDGRN de 5 de agosto y 13 de noviembre de 2013
RDGRN de 23 de marzo de 1998
RDGRN de 12 de diciembre de 1986
RDGSJFP de 13 de mayo de 2024

NOTAS

¹ Queda al margen de este comentario la cuestión relativa a la delimitación del contenido de los elementos privativos por parte de los estatutos del régimen de propiedad horizontal en orden a la limitación o restricción de sus posibles usos, de la cual se ha ocupado tanto la Dirección General (resoluciones de 12 de diciembre de 1986, 23 de marzo de 1998 y, más recientemente, en tres resoluciones de 13 de mayo de 2024) como la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 23 de febrero de 2006, 20 de octubre de 2008, 3 de diciembre de 2014, 27 de junio de 2018, 29 de noviembre de 2023, 29 de enero de 2024 y 30 de enero de 2024).

² De la resolución de 21 de julio de 2021 se ocupa LANZAS MARTÍN, E., en La inscripción del cambio de uso por antigüedad, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario n.^o 787, págs. 3265 a 3276.

³ Estando en pruebas el presente comentario se ha tenido conocimiento de las resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 13 de mayo, 11 de junio y 9 de julio de 2024 igualmente referidas al cambio de uso de local comercial a vivienda.

⁴ De la declaración responsable, LASO BAEZA, V., Declaración responsable y obra nueva, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario n.^o 792, págs. 2447 a 2458.

⁵ LANZAS MARTÍN, E., en La constancia registral del cambio de uso de una edificación o de parte de ella, Revista Crónica de Derecho Inmobiliario n.^o 760, págs. 1081 a 1094

⁶ Sobre la equiparación apuntada la resolución cita las resoluciones de 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 o 6 de febrero de 2023.

⁷ La vigente redacción de los artículos 151 a 163 de la LSCM procede de la modificación operada por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid.

⁸ La sujeción de los cambios de uso a declaración responsable está prevista en la letra g) del artículo 155 de la LSCM.

⁹ Así ha de entenderse por aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la LSCM según el cual “estarán sujetos a declaración responsable urbanística todos aquellos actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo, no recogidos expresamente en los artículos 152 y 160 de la presente Ley”, no figurando los citados actos de división y segregación entre los que el artículo 152 somete a concesión de licencia.

¹⁰ La letra c) del artículo 155 sí somete a declaración responsable la primera ocupación y funcionamiento de las edificaciones de nueva planta y de las casas prefabricadas, así como de los edificios e instalaciones en general.

