

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

13025 *Resolución de 7 de julio de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la negativa del registrador de la propiedad de Madrid n.º 16 a inscribir una escritura de cambio de uso de local comercial a vivienda.*

En el recurso interpuesto por don Fernando José Rivero Sánchez-Covisa, notario de Madrid, contra la negativa del registrador de la Propiedad de Madrid número 16, don José Luis Ramírez López, a inscribir una escritura de cambio de uso de local comercial a vivienda.

Hechos

I

Mediante escritura otorgada el día 15 de marzo de 2022 ante el notario de Madrid, don Fernando José Rivero Sánchez-Covisa, con el número 533 de protocolo, se formalizaba el cambio de uso de un local situado en Madrid para ser destinado a uso residencial. En la escritura, el notario afirmaba que el otorgante contaba «con la oportuna “declaración responsable” con número de expediente (...), y con número de registro (...), emitida el día 8 de Marzo de 2.022 por la Junta Municipal del Distrito de (...) (Madrid), que dejo incorporada a la presente matriz a todos los efectos, dando fe, Yo, el Notario, que he verificado su autenticidad en la página <https://sede.madrid.es.csv> con el código CSV: (...), del que resulta que las obras han sido ejecutadas, que la vivienda se encuentra debidamente terminada y apta según las determinaciones urbanísticas, ambientales y de seguridad de su destino específico, por lo que se informa favorablemente la solicitud de Licencia Primea Ocupación según lo dispuesto en el artículo 63 de la O.M.T.L.U.».

II

Presentada el día 28 de marzo de 2022 copia autorizada de la referida escritura en el Registro de la Propiedad de Madrid número 16, fue objeto la siguiente nota de calificación:

«Hechos:

Se presenta escritura autorizada el día quince de marzo de dos mil veintidós en Madrid por el Notario don Fernando José Rivera Sánchez-Covisa, protocolo 533/2022, solicitando su inscripción sobre la finca 86417.

Fundamentos jurídicos:

Primero. Conforme a los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 98 de su Reglamento, el Registrador califica bajo su responsabilidad los documentos presentados, extendiéndose la calificación –entre otros extremos– a “los obstáculos que surjan del Registro”, a la [sic] “la legalidad de sus formas extrínsecas de los documentos de toda clase en cuya virtud se solicite la inscripción”, a las que afecten a la validez de los mismos, según las leyes que determinan la forma de los instrumentos” y a “la no expresión, o la expresión sin claridad suficiente, de cualquiera de las circunstancias que, según la Ley y este Reglamento, debe contener la inscripción, bajo pena de nulidad”.

Segundo. Es necesario aportar certificación de fin de obra expedido por el técnico competente con firma legitimada ante notario o visado por el Colegio de Arquitectos. Artículo 28 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.

Por todo lo expuesto el Registrador de la Propiedad que suscribe esta nota de calificación, acuerda: suspender la inscripción del presente documento, por no aportar la certificación de fin de obra expedido por el técnico competente.

Madrid, a veinte de abril de dos mil veintidós. El Registrador.–Fdo.: José Luis Ramírez López (firma ilegible)

Esta nota de calificación será notificada al presentante y al Notario autorizante de la escritura en la forma prevista por el artículo 322 de la Ley Hipotecaria, haciéndose saber que contra la misma podrá (...).»

III

Contra la anterior nota de calificación, don Fernando José Rivero Sánchez-Covisa, notario de Madrid, interpuso recurso el día 27 de abril de 2022 mediante escrito en el que alegaba los siguientes fundamentos jurídicos:

«1. La cuestión planteada fue resuelta por la Dirección General de los Registros y del Notariado, hoy Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en su resolución de 30 de noviembre de 2016 (BOE 22 de diciembre de 2016, ref. 12196), en la cual se plantea si, además de la licencia de ocupación o declaración responsable, es necesario cumplir los demás requisitos previstos en el artículo 28.1 de la Ley del Suelo. El F.D. 5.º dice:

“5. Finalmente, y aunque no se ha planteado en este expediente, habría que hacer referencia a cuáles de las exigencias a las que se refiere el apartado 1 del artículo 28 de la Ley de Suelo son aplicables a los supuestos de cambios de uso como el que es objeto de este recurso.

En primer lugar, tal y como ha quedado expuesto en los fundamentos anteriores, deberá aportarse la licencia de ocupación o, en su caso, declaración responsable, pues se trata de una modalidad de las licencias urbanísticas, que es exigida, con carácter general, para la primera utilización de los elementos de nueva construcción, de los que hayan sido objeto de modificación sustancial o de ampliación y, como en el caso de este expediente, cuando se produzcan modificaciones de uso de los mismos. La licencia de ocupación acredita que las obras se han realizado conforme al proyecto aprobado y a las condiciones impuestas en la licencia y que la edificación está en condiciones de ser utilizada.

No obstante, no será necesaria la aportación de la licencia de obra o modificación, cuyo cumplimiento verifica la licencia de ocupación, salvo que la modificación de uso lleve aparejada una obra que suponga una variación esencial de la composición general del exterior, la volumetría o del conjunto estructural del edificio, sin que la licencia de primera ocupación pueda -cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1998- imponer condiciones o limitaciones no exigidas al concederse la licencia de obras (cfr. no obstante, la Resolución de 22 de julio de 2015).

En cuanto a las restantes exigencias que pueden derivarse del precepto, dependiendo de la normativa aplicable, tales como pudieran ser el seguro decenal, el libro del edificio o el certificado de eficiencia energética, no serán necesarias, con carácter general, ya que el cambio de uso no supone una alteración sustancial de los que ya se hubieran aportado para inscribir la obra nueva relativos al total del edificio.

En consecuencia, debe entenderse que en los títulos que formalicen un mero cambio de uso de elementos aislados integrantes de un edificio, no resulta aplicable a efectos registrales la exigencia del seguro, referido al edificio en su conjunto y circunscrita su

exigencia en los términos que señaló la Resolución de 11 de febrero de 2009, a menos que se pretenda, en línea con lo señalado anteriormente, constatar otras modificaciones que puedan suponer una variación esencial de la composición general del exterior, la volumetría o del conjunto estructural, o cambiar el uso característico del edificio, de modo que los supuestos dudosos, al margen de los afectantes internamente a elementos aislados –cfr. artículo 7 de la Ley sobre propiedad horizontal–, se resolverán por la oportuna certificación técnica.

Finalmente, tampoco resulta exigible en tales casos la acreditación de los requisitos de eficiencia energética de la vivienda aislada, pues como resulta del artículo 5 del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, la certificación energética va referida al edificio en su conjunto o parte del mismo, que no sufre alteración -cfr. apartado tercero b) de la Resolución de 29 diciembre de 2015, de la Consejería de Empleo, Industria y Turismo, por la que se regula la organización y funcionamiento del Registro de certificados de eficiencia energética de edificios y de los técnicos y las empresas competentes para su emisión en el ámbito del Principado de Asturias.”

Si tenemos en cuenta, que en la escritura calificada no se altera la descripción, ni volumetría, ni superficie, ni linderos del elemento de la propiedad horizontal, objeto del cambio de uso, no existe fundamento que justifique la exigencia de un certificado final de obra expedido por técnico competente, por cuanto simplemente se ha producido un cambio de uso, que no altera ni la configuración de dicho elemento, ni implica su modificación sustancial, ni su ampliación.»

IV

El registrador de la Propiedad informó y elevó el expediente a esta Dirección General el día 11 de mayo de 2022. Según dicho informe, mantenía la calificación impugnada, con la siguiente matización: «En relación con la necesidad de visado quiero hacer constar que, siempre y en todo caso, será necesaria la legitimación de firma notarial. La certificación del Colegio profesional únicamente será obligatoria cuando el que certifique no sea el técnico autor del proyecto o el director de la ejecución de la obra, lo cual no se acredita en este supuesto. Por lo tanto, se rectifica la nota de calificación en el sentido de que será necesaria la firma del técnico legitimada notarialmente que acredite la correspondencia entre los usos autorizados y los efectivamente realizados, Y la certificación del colegio profesional, (art. 50.3 Real Decreto 1093/1997) y Resolución DGSJFP de 16 de junio de 2020».

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18 y 326 de la Ley Hipotecaria; 28.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; 151, 152, 155, 159, 160 y 236.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid; la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística; 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 Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 26 de febrero de 1996, 23 de julio de 2004, 22 de abril de 2005 (2.^a), 19 de abril de 2006, 9, 10 (2.^a), 12, 13, 15 (2.^a), 17, 18, 19 y 22 de diciembre de 2008, 8, 9, 10, 12, 13 y 14 de enero, 2 de marzo, 25 de mayo, 26 de septiembre y 21 de noviembre de 2009, 9 de enero de 2010, 24 de marzo, 12 y 14 de abril, 4 de mayo, 14 de junio y 14 de noviembre de 2011, 21 de enero y 16 de febrero de 2012, 5 de agosto, 13 de noviembre y 16 de diciembre de 2013, 21 y 23 de abril de 2014, 13 de mayo, 12 de septiembre y 7 y 30 de noviembre de 2016, 9 de enero

de 2017, 27 de junio de 2018 y 27 de marzo de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 25 de mayo y 21 de julio de 2021 y 30 de marzo de 2022.

1. Por la escritura cuya calificación es objeto del presente recurso se formaliza el cambio de uso de un local situado en Madrid para ser destinado a uso residencial. A dicho título se incorpora la «declaración responsable» emitida por Junta Municipal de Distrito de Madrid, de la que resulta «que las obras han sido ejecutadas (...) que la vivienda se encuentra debidamente terminadas [sic] y apta según las determinaciones urbanísticas, ambientales y de seguridad de su destino específico, por lo que se informa favorablemente la solicitud de Licencia Primea Ocupación según lo dispuesto en el artículo 63 de la O.M.T.L.U.».

El registrador suspende la inscripción solicitada porque considera necesario aportar certificación de fin de obra expedida por el técnico competente con firma legitimada por notario; y cita el artículo 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

El notario recurrente alega que la cuestión planteada ha sido resuelta por este Centro Directivo en Resolución de 30 de noviembre de 2016 y concluye que, si se tiene en cuenta que en la escritura calificada no se altera la descripción, ni volumetría, ni superficie, ni linderos del elemento de la propiedad horizontal objeto del cambio de uso, no existe fundamento que justifique la exigencia de un certificado final de obra expedido por técnico competente, por cuanto simplemente se ha producido un cambio de uso, que no altera ni la configuración de dicho elemento, ni implica su modificación sustancial, ni su ampliación.

2. Este Centro Directivo ha afirmado (vid. Resoluciones de 5 de agosto y 13 de noviembre de 2013, 21 de abril de 2014, 13 de mayo, 12 de septiembre y 30 de noviembre de 2016, 27 de junio de 2018, 27 de marzo de 2019 y 21 de julio de 2021), que el cambio de uso de la edificación es equiparable a la modificación de la declaración de obra inscrita, como elemento definitorio del objeto del derecho, y, por tanto, su régimen de acceso registral se basará en cualquiera de las dos vías previstas por el artículo 28 de la Ley de Suelo, 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 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 primero o con aportación de aquella otra documentación que acredite la improcedencia de adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes (lo que, conforme al artículo 236.1 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, se produce por el transcurso de cuatro años), todo ello tal y como previene el apartado cuarto 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).

En la escritura calificada se incorpora certificación catastral descriptiva y gráfica en la que figura que la finca tiene uso residencial, que tiene destino de vivienda y como año de construcción 1994, pero en aquel título no consta que el cambio de uso a vivienda cuya inscripción se solicita se realice por la vía prevista en el artículo 28.4 de la Ley de Suelo. Por ello, debe determinarse el presente recurso se limita a determinar si la documentación incorporada en la escritura es apta para practicar la inscripción del referido cambio de uso de local a vivienda por la vía del apartado primero de dicho artículo, si bien únicamente debe decidirse si es o no necesario aportar certificación de

fin de obra expedido por el técnico competente con firma legitimada notarialmente, pues esta es la única exigencia a que se refiere el registrador en su calificación y, por imperativo del artículo 326 de la Ley Hipotecaria, el recurso debe recaer exclusivamente sobre las cuestiones que se relacionen directa e inmediatamente con la calificación del registrador, por lo que es la calificación tal y como ha sido formulada en el presente caso la que debe ser objeto de análisis.

3. Conforme a la letra b) del apartado 1 del artículo 28 de la Ley de Suelo, en caso de declaración de obra nueva terminada es exigible el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable.

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

Según el apartado 2 del mismo artículo 151, «la licencia y la declaración responsable urbanística tienen por finalidad el sometimiento de los actos señalados en el apartado anterior al control previo o posterior municipal, y a tales efectos se entiende por: a) Licencia urbanística, el acto administrativo reglado por el que el ayuntamiento resuelve autorizar al interesado a realizar una actuación de construcción y edificación, de implantación, desarrollo o modificación de actividad o cualquier otro acto de uso del suelo, expresando el objeto de esta, las condiciones y los plazos de ejercicio conforme a lo establecido en la normativa aplicable. b) Declaración responsable urbanística, el documento en el que el interesado manifiesta bajo su responsabilidad, de forma clara y precisa que la actuación urbanística que pretende realizar cumple con los requisitos exigidos en la normativa urbanística y sectorial aplicable a dicha actuación, que dispone de la documentación acreditativa del cumplimiento de los anteriores requisitos y que pondrá a disposición del ayuntamiento cuando le sea requerida, comprometiéndose a mantener dicho cumplimiento durante el tiempo que dure la realización del acto objeto de la declaración».

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

El artículo 155 dispone lo siguiente:

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

a) Las obras de edificación de nueva planta de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

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

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

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

La Resolución de este Centro Directivo de 30 de noviembre de 2016 hace referencia a cuáles de las exigencias a las que se refiere el apartado 1 del artículo 28 de la Ley de Suelo son aplicables a los supuestos de cambios de uso como el que es objeto de este recurso; y pone de relieve que deberá aportarse la licencia de ocupación o, en su caso, declaración responsable, pues se trata de una modalidad de las licencias urbanísticas que es exigida, con carácter general, para la primera utilización de los elementos de nueva construcción, de los que hayan sido objeto de modificación sustancial o de ampliación y cuando se produzcan modificaciones de uso de los mismos. La licencia de ocupación acredita que las obras se han realizado conforme al proyecto aprobado y a las condiciones impuestas en la licencia y que la edificación está en condiciones de ser utilizada.

No obstante, según la citada Resolución «no será necesaria la aportación de la licencia de obra o modificación, cuyo cumplimiento verifica la licencia de ocupación, salvo que la modificación de uso lleve aparejada una obra que suponga una variación esencial de la composición general del exterior, la volumetría o del conjunto estructural del edificio, sin que la licencia de primera ocupación pueda –cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1998– imponer condiciones o limitaciones no exigidas al concederse la licencia de obras (cfr. no obstante, la Resolución de 22 de julio de 2015)».

4. La certificación expedida por técnico competente a que se refiere el artículo 28 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, tiene la finalidad de garantizar, mediante aseveración responsable de técnico especializado, que la obra nueva que pretende acceder al Registro se ajusta a las condiciones especificadas en la licencia preceptiva. Por esa razón puede ser sustituida aquella certificación por cualquier otro documento administrativo que lleve implícita o presuponga esa misma aseveración por técnico especializado, máxime si ese otro documento es expedido por organismo competente en materia urbanística, como ocurre en el caso de los Ayuntamientos (cfr., por todas las Resoluciones de esta Dirección General de 26 de febrero de 1996 y 16 de febrero de 2012).

Debe tenerse en cuenta que el artículo 159 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, relativo al «procedimiento de control posterior de las declaraciones responsables urbanísticas», dispone en su apartado 5 que «la comprobación de la conformidad de la actuación con la normativa aplicable en los términos antes indicados resultará en la emisión por el ayuntamiento del correspondiente acto de conformidad cuando ello fuera necesario a los efectos previstos en la legislación que resulte de aplicación. En particular, a los efectos previstos en el artículo 28.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana».

En el presente caso, el documento incorporado a la escritura calificada («Comunicación relativa a declaración responsable. Correcta primera ocupación»), expedido por el Ayuntamiento, expresa no sólo «que la vivienda se encuentra debidamente terminadas [sic] y apta según las determinaciones urbanísticas, ambientales y de seguridad de su destino específico, por lo que se informa favorablemente la solicitud de Licencia Primera Ocupación según lo dispuesto en el artículo 63 de la O.M.T.L.U.», sino que «examinada la documentación que integra el presente expediente y una vez practicada la inspección correspondiente, estos servicios técnicos observan que las obras han sido ejecutadas, y aunque se observan algunas variaciones con respecto a los planos aprobados en la licencia, no modifican el informe de conformidad con el proyecto y las condiciones de la licencia concedida con número de expediente (...) para transformación del local comercial a vivienda (...)».

Debe concluirse, por tanto, que este documento administrativo sustituye la certificación de técnico competente a que se refiere el registrador en su calificación.

Esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la calificación impugnada.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 7 de julio de 2022.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puentes Santiago.