

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

7662 *Resolución de 25 de marzo de 2024, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la negativa de la registradora de la propiedad de Getafe n.º 2 a inscribir una escritura de división material y transformación de local comercial en viviendas.*

En el recurso interpuesto por don A. P. F., en nombre y representación y como administrador solidario de la sociedad «Alanda 2019, SL», contra la negativa de la registradora de la Propiedad de Getafe número 2, doña Beatriz Sofía Bernal Aguilar, a inscribir una escritura de división material y transformación de local comercial en viviendas.

Hechos

I

Mediante escritura otorgada el día 3 de noviembre de 2023 ante el notario de Getafe, don Gonzalo López-Fando Santafé, con el número 3.454 de protocolo, la sociedad «Alanda 2019, SL», titular registral de un local comercial de 297,55 metros cuadrados – finca registral número 46.214 del Registro de la Propiedad de Getafe número 2–, en un edificio en régimen de propiedad horizontal (compuesto originariamente por dos locales en planta baja y doce viviendas en tres plantas altas –cuatro viviendas por planta, tal como consta en la declaración de obra nueva de la inscripción 2.ª de la finca matriz, registral 38.841–), dividió dicho local comercial para formar siete fincas que se transformaban en viviendas.

En dicha escritura, se incorporaban los siguientes documentos:

- Declaración responsable para obras y demoliciones.
- Certificado final de obra, emitido por arquitecto, en que este afirmaba que para el cambio de uso solicitado no se requería de proyecto técnico de edificación.
- Justificante de presentación de declaración catastral de división material y cambio de uso.
- Declaración responsable de primera ocupación y de transformación de local en viviendas, y su justificante de presentación telemática en el Ayuntamiento de Getafe.
- Planos de situación de las fincas resultantes de la división y cambio de uso de estas.

II

Presentada el día 6 de noviembre de 2023 copia autorizada de la referida escritura en el Registro de la Propiedad de Getafe número 2, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Calificado el precedente documento, en relación con los asientos del Registro, la Registradora que suscribe, ha procedido a suspender su inscripción, en base a los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

Hechos: El documento objeto de calificación, escritura de división material y transformación de local comercial en viviendas, otorgada el día 3 de noviembre de 2023, ante el notario de Getafe don Gonzalo López-Fando Santafé, número 3454 de protocolo,

fue presentada en el libro Diario de este Registro el día 6 de noviembre de 2023, causando el Asiento 772 del Diario 60. En la misma, la mercantil Alanda 2019, SL, debidamente representada, formaliza la división material y transformación en viviendas de la finca registral 43.214 de la sección 2.ª de este Registro.

Fundamentos de Derecho de la suspensión de la inscripción:

1) Artículos 45, 46 y 49 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de Julio, por el que aprueban las Normas Complementarias al Reglamento para la Ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripciones en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, en virtud de los cuales: “Los edificios o mejoras de los mismos que por accesión se incorporan a la finca, cuando se ejecuten conforme a la ordenación urbanística aplicable, serán inscribibles en el Registro de la Propiedad en virtud de los títulos previstos por la legislación hipotecaria. (...)” “Para inscribir los títulos comprendidos en el artículo anterior será necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1.–Que se acredite la obtención de la licencia que corresponda, salvo que legalmente no fuere exigible”.

2) Artículo 151 de la Ley 9/2001, de 17 de julio del Suelo de la Comunidad de Madrid, que determina los actos sujetos a intervención municipal, y que textualmente dice: “1. Están sujetos a licencia urbanística, en los términos de la presente ley y sin perjuicio de las demás autorizaciones que sean procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable, todos los actos de uso del suelo, construcción y edificación para la implantación y el desarrollo de actividades y, en particular, los siguientes: A. Las parcelaciones, segregaciones o cualesquiera otros actos de división de fincas o predios en cualquier clase de suelo, no incluidos en proyectos de reparcelación. B. Las obras de edificación, así como las de construcción e implantación de instalaciones de toda clase de nueva planta. C. Las obras de ampliación, reforma, modificación o rehabilitación de edificios, construcciones e instalaciones ya existentes, cualquiera que sea su alcance, finalidad y destino”; artículo 159 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que regula el Procedimiento de control posterior de las declaraciones responsables urbanísticas, y literalmente dice: “1. Las declaraciones responsables serán objeto necesariamente de control posterior por el ayuntamiento o sus entidades colaboradoras a las que se refiere las Disposiciones Adicionales primera y segunda de esta ley. (...) 5. La comprobación de la conformidad de la actuación con la normativa aplicable en los términos antes indicados resultará en la emisión por el ayuntamiento del correspondiente acto de conformidad cuando ello fuera necesario a los efectos previstos en la legislación que resulte de aplicación. En particular, a los efectos previstos en el artículo 28.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana”.

En este caso, deberá acompañarse 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. Defecto subsanable.

Contra esta calificación (...).

Getafe, catorce de noviembre de dos mil veintitrés. La Registradora (firma ilegible)
Fdo.: Beatriz Sofía Bernal Aguilar.»

El día 30 de noviembre de 2023 se aportaron documentos complementarios y fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«El precedente documento, escritura de división material y transformación de local comercial en viviendas, otorgada el día 3 de noviembre de 2023, ante el notario de Getafe don Gonzalo López-Pando [sic] Santafé, número 3454 de protocolo, fue presentada en el libro Diario de este Registro el día 6 de noviembre de 2023, causando el Asiento 772 del Diario 60. El día treinta de noviembre de dos mil veintitrés fue aportada la siguiente documentación: autoliquidación de la tasa por la prestación de

servicios urbanísticos por licencia de primera ocupación, y un justificante de su pago al Ayuntamiento de Getafe de 616.50 euros, con identificador 1420233341, y referencia 744464603 y un justificante de presentación de declaración catastral, modelo 900D para la alteración del uso o destino, idéntico al protocolizado, todo lo cual no acredita la adecuación a la legalidad urbanística del acto que se pretende inscribir, siendo necesaria la conformidad del Ayuntamiento de Getafe con las Declaraciones Responsables que se acompañan protocolizadas, por lo que se reitera la nota de calificación de fecha catorce de noviembre de dos mil veintitrés, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella indicados.

Contra esta calificación (...).

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Beatriz Sofía Bernal Aguilar registrador/a de Registro Propiedad de Getafe 2 a día cinco de diciembre del dos mil veintitrés.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don A. P. F., en nombre y representación y como administrador solidario de la sociedad «Alanda 2019, SL», interpuso recurso el día 4 de enero de 2024 mediante escrito en el que alegaba los siguientes fundamentos jurídicos:

«1.º Aplicación indebida de los artículos 151 y 152 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

La señora Registradora, en su calificación, obvia el hecho de que la relación contenida en el artículo 152 de la Ley del Suelo contiene un *númerus clausus* de actos sujetos a licencia, como claramente se desprende de la literalidad de la norma, al decir “Únicamente estarán sujetos a licencia urbanística municipal los siguientes actos de uso del suelo, construcción y edificación”.

Tanto la interpretación gramatical de la frase, como la lógica y la sistemática llevan a una sola conclusión: sólo los actos enumerados están sujetos a licencia, sin que quepa o sea posible una interpretación extensiva de tales supuestos.

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, que introduce la actual regulación de la materia, establece en su exposición de motivos que “resulta imprescindible acometer su actualización para afrontar con eficacia y eficiencia los nuevos retos del siglo XXI, adaptándolo a la senda marcada por la legislación estatal básica descrita, que reconduce la utilización de la técnica autorizatoria previa a los supuestos en los que así lo exijan los mencionados principios de necesidad y proporcionalidad, lo que supone la reducción de gran número de licencias urbanísticas existentes en la actualidad y su sustitución por un sistema de intervención administrativa posterior a través de las declaraciones responsables, con la consolidación de la colaboración pública-privada en este ámbito como garantía de su eficacia, particularmente, en los municipios que han de gestionar un elevado número de solicitudes”.

Es claro por tanto que, en el nuevo sistema, la regla general es la declaración responsable y la excepción la licencia municipal previa.

2.º El supuesto contemplado en la escritura calificada no encaja en ninguna de las excepciones previstas en el artículo 152. De hecho, de todo el elenco, el único en el que podría encajar es en el apartado 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”, si no fuera porque la actuación realizada sobre el inmueble no precisa de proyecto técnico, habida cuenta su simplicidad.

3.º Cabe señalar igualmente que no resulta de la normativa municipal del Ayuntamiento de Getafe norma alguna que requiera tal licencia, lo que además no podría exigirse sin contrariar una norma de rango superior.

4.º La Resolución de 27 de marzo de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado establece, citando las Resoluciones de 5 de agosto y 13 de noviembre de 2013, 21 de abril de 2014, 13 de mayo, 12 de septiembre y 13 y 30 de noviembre de 2016 y 27 de junio de 2018), “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 número 1”.

Como se ha expuesto con anterioridad, ni la normativa autonómica ni la municipal exigen la licencia para los actos contenidos en la escritura calificada.»

IV

La registradora de la Propiedad informó y elevó el expediente a esta Dirección General el 1 día de febrero de 2024.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18 y 326 de la Ley Hipotecaria; 10.3.b) de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal; 11, 26 y 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; 151, 152, 155, 157, 159, 160 y 236.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid; la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística; 45 y 52 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario; 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; 3, 4, 5, 47, 66 y 95 y anexo I de 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; 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, 20 de marzo, 21 y 23 de abril y 28 de mayo de 2014, 15 de febrero, 13 de mayo, 12 de septiembre y 7 y 30 de noviembre de 2016, 9 de enero y 26 de octubre de 2017, 26 de febrero, 27 de junio y 18 de septiembre de 2018 y 27 de marzo de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 16 de septiembre de 2020, 25 de mayo y 21 de julio de 2021, 7 de febrero, 30 de marzo, 2 de junio y 7 de julio de 2022 y 1 de marzo, 13 de abril y 8 de mayo de 2023.

1. Por la escritura cuya calificación es objeto del presente recurso la sociedad titular registral de un local comercial de 297,55 metros cuadrados en un edificio en régimen de

propiedad horizontal (compuesto originariamente por dos locales en planta baja y doce viviendas en tres plantas altas –cuatro viviendas por planta, tal como consta en la declaración de obra nueva inscrita–), divide dicho local comercial para formar siete fincas que se transforman en viviendas.

En dicha escritura se incorporan los siguientes documentos:

- Declaración responsable para obras y demoliciones.
- Certificado final de obra, emitido por arquitecto, en que este afirma que para el cambio de uso solicitado no se requiere de proyecto técnico de edificación.
- Justificante de presentación de declaración catastral de división material y cambio de uso.
- Declaración responsable de primera ocupación y de transformación de local en viviendas, y su justificante de presentación telemática en el Ayuntamiento de Getafe.
- Planos de situación de las fincas resultantes de la división y cambio de uso de estas.

La registradora suspende la inscripción solicitada porque considera que debe acompañarse la licencia urbanística correspondiente a la transformación realizada en la escritura calificada, 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.

El recurrente alega, en síntesis, que ni la normativa autonómica ni la municipal exigen licencia para los actos contenidos en la escritura calificada.

2. Este centro directivo ha afirmado en numerosas ocasiones (cfr., entre otras, las Resoluciones de 20 de marzo y 28 de mayo de 2014, 15 de febrero y 13 de mayo de 2016, 26 de octubre de 2017, 16 de septiembre de 2020 y 7 de febrero de 2022), que tras la redacción dada al artículo 10.3.b) de la Ley sobre propiedad horizontal por la Ley 8/2013, de 26 de junio, la realización de algún acto de división, segregación o agregación, con la finalidad recogida en dicho precepto, respecto de pisos, locales o anejos que formen parte de un edificio en régimen de propiedad horizontal requiere la previa autorización administrativa como acto de intervención preventiva que asegure su adecuación a la norma de planeamiento; si bien, por la remisión que tal precepto contenía al artículo 17.6 del texto refundido de la Ley de Suelo (actualmente, artículo 26.6 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo), se entendió que serían de plena aplicación las excepciones contenidas en dicho artículo 26.6: a) cuando el número y características de los elementos privativos resultantes del complejo inmobiliario sean los que resulten de la licencia de obras que autorice la construcción de las edificaciones que integren aquel, y b) cuando la modificación del complejo no provoque un incremento del número de sus elementos privativos.

Según el citado artículo 10.3.b) de la Ley sobre propiedad horizontal, en redacción dada por Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre (posterior a la fecha de otorgamiento de la escritura calificada), «estarán sujetas al régimen de autorización administrativa que corresponda: (...) b) Cuando así se haya solicitado, y de acuerdo con el régimen establecido en la legislación de ordenación territorial y urbanística, previa aprobación por la mayoría de propietarios que en cada caso proceda de acuerdo con esta Ley, la división material de los pisos o locales y sus anejos, para formar otros más reducidos e independientes, el aumento de su superficie por agregación de otros colindantes del mismo edificio o su disminución por segregación de alguna parte, la construcción de nuevas plantas y cualquier otra alteración de la estructura o fábrica del edificio, incluyendo el cerramiento de las terrazas y la modificación de la envolvente para mejorar la eficiencia energética, o de las cosas comunes».

Como también ha puesto de manifiesto esta Dirección General (*vid.*, entre otras muchas, la Resolución de 7 de febrero de 2022), la determinación del concreto título administrativo habilitante exigido para los actos de división o segregación de locales, y

demás previstos en el citado artículo 10.3 de la Ley sobre propiedad horizontal (ya en su redacción anterior al citado Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre), corresponderá a la legislación autonómica competente en materia de ordenación territorial y urbanística, según la doctrina reiterada de este centro directivo, acorde con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

Es por tanto la respectiva legislación urbanística autonómica la que determinará, en última instancia, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso la división de locales integrados en una propiedad horizontal. En caso de no concretar dicha normativa el tipo de título administrativo habilitante, y a los efectos de cumplir la exigencia de autorización administrativa requerida por el citado artículo 10.3 de la Ley sobre propiedad horizontal, debe estimarse suficiente, a efectos de inscripción, que se acredite la resolución administrativa de la que resulte autorizado el acto de división de locales, en su caso, de obra para segregación de local, independiente del uso final del mismo, todo ello de modo conforme a la ley urbanística autonómica y por remisión de esta, a las ordenanzas locales respectivas. De otro modo se estarían regulando actos sujetos a licencia urbanística al margen de la legislación autonómica y normativa local competente, circunstancia no perseguida, desde luego, por el legislador estatal.

A este respecto, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, en su redacción actual, sujeta la división material o segregación de los pisos o locales y sus anejos al título habilitante de declaración responsable urbanística sujeta a conformidad administrativa, estando estos actos incluidos en el párrafo artículo 155 que dispone, con carácter general, en la letra a), que «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 la letra b) del mismo artículo, que también estarán sujetas a declaración responsable «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».

Como consecuencia de ello, el régimen de intervención administrativa y de requisitos para su inscripción de las actuaciones urbanísticas de divisiones y segregaciones de pisos y locales es el mismo que el de los cambios de uso de local para su destino a vivienda que se analiza en los fundamentos de derecho siguientes que se deben dar aquí por reproducidos.

3. En relación con el cambio de uso que se formaliza mediante la escritura calificada, este centro directivo ha afirmado (*vid.* Resoluciones de 5 de agosto y 13 de noviembre de 2013, 21 de abril de 2014, 13 de mayo, 12 de septiembre y 30 de noviembre de 2016, 27 de junio de 2018, 27 de marzo de 2019, 21 de julio de 2021, 7 de julio de 2022 o 6 de febrero de 2023, entre otras), que el cambio de uso de la edificación es equiparable a la modificación de la declaración de obra inscrita, como elemento definitorio del objeto del derecho, y, por tanto, su régimen de acceso registral se basará en cualquiera de las dos vías previstas por el artículo 28 de la Ley de Suelo, 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).

4. En la escritura calificada se formaliza un cambio de uso del único local comercial existente en el edificio para destinarlo a siete viviendas, incorporando al efecto declaración responsable «para obras y demoliciones» y declaración responsable de «primera ocupación y de transformación de local en viviendas» presentada telemáticamente en el Ayuntamiento de Getafe. Así, se ha optado por el mecanismo previsto en el artículo 28.1 de la Ley de Suelo para acreditar la legalidad del cambio de uso.

En consecuencia, debe determinarse si dichas declaraciones responsables son suficientes o, por el contrario, ha de aportarse el acta de conformidad del Ayuntamiento respecto de alguna de ella o respecto de ambas, por razón del título legalmente habilitante de la actuación urbanística concreta de que se trate, en este caso de división de local comercial y de cambio de destino a viviendas de los elementos independientes resultantes.

El citado artículo 28 dispone en sus dos primeros apartados lo siguiente:

«1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo. Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de esta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos:

- a) El cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de esta a sus usuarios; y
- b) El otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente, salvo que la legislación urbanística sujetase tales actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable, en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por los documentos que acrediten que la comunicación ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad, sin que del Registro de la Propiedad resulte la existencia de resolución obstativa alguna.

2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los Registradores de la Propiedad exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior.»

De este modo, la legislación estatal exige dos requisitos distintos entre sí, que deben concurrir cumulativamente en la inscripción de una obra nueva y que deben verificar tanto el notario al autorizar la escritura como el registrador al practicar la inscripción:

- a) El acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa; que puede ser la usualmente conocida como licencia de obras, o un acto expreso o certificación de conformidad municipal referido a una declaración responsable urbanística, ya que el citado artículo 28 admite distintos niveles de control administrativo

de las actuaciones urbanísticas y habrá de estarse a la regulación de cada Comunidad Autónoma. Lo que no puede considerarse como título urbanístico habilitante suficiente es la mera declaración responsable que carece de la naturaleza de acto administrativo; y

b) La licencia de uso o primera ocupación, que puede ser sustituida por una declaración responsable de ocupación y funcionamiento si así lo admite la legislación urbanística aplicable.

Este mismo régimen de duplicidad de requisitos resulta del artículo 11, apartados 3 y 5, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Así, partiendo del marco normativo estatal expuesto, y de las competencias constitucionales en materia de registros públicos y urbanismo, dependiendo de la Comunidad Autónoma cuya legislación sea aplicable, y del tipo de actuación urbanística de que se trate, serán necesaria para su inscripción, cuando esta proceda, la aportación de los siguientes documentos:

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

Como declaró esta Dirección General en las Resoluciones de 26 de febrero y 18 de septiembre de 2018, «(...) Se parte de la diferencia entre: el acto de edificación, que requiere acto administrativo expreso de autorización o aprobación, y no admite declaración responsable; y, las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación ya finalizada reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable, que sí permite su sustitución por la declaración responsable», si bien la literalidad de este párrafo debe interpretarse a luz de las reformas legislativas habidas en los últimos años tendentes a incentivar la utilización de las declaraciones responsables en el ámbito urbanístico, especialmente respecto de la ejecución de obras destinadas a la implantación de actividades económicas y asimilados.

Así, como se ha expuesto anteriormente, el marco normativo estatal posibilita, en cuanto al primero de los requisitos, si alguna legislación autonómica lo previera, como ocurre entre otras en la Comunidad de Madrid, que como título habilitante de la actuación sea suficiente la declaración responsable urbanística de cambio de uso, de división de locales o viviendas o de implantación de actividades (acto de edificación), complementada con un acto o certificación expreso de conformidad municipal, no siendo válida, a efectos de inscripción, la conformidad emitida por parte de entidades urbanísticas colaboradoras por su falta de carácter administrativo, como señalan también las indicadas resoluciones.

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

El artículo 151.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, establece que «los actos de construcción y edificación, los de implantación, desarrollo o modificación de actividades o cualquier otro acto de uso del suelo requerirán, para su lícito ejercicio, de licencia, orden de ejecución o declaración

responsable urbanística, en los términos establecidos en esta ley, sin perjuicio de las demás intervenciones públicas exigibles por la legislación que les afecte».

Según el apartado 2 del mismo artículo 151:

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

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

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

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

El artículo 155 (antes transcrito parcialmente) dispone lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Por otra parte, en el ámbito de normativa municipal, 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, que habrá de ser interpretada y aplicada conforme a la normativa autonómica antes referida, contiene las siguientes disposiciones relevantes en el presente caso:

«La comunicación previa y la declaración responsable urbanísticas, son actos reglados de la administración municipal, por los que esta toma constancia de la realización por el comunicante, de actos de edificación o usos del suelo sometidos a estas formas de limitación de derechos (...) Los actos de edificación o uso del suelo sujetos a comunicación previa o a declaración responsable estarán sometidos a control posterior en ejercicio de las facultades administrativas de inspección y disciplina urbanística» (artículo 3).

«Están sujetos a licencia urbanística del Ayuntamiento de Getafe, en los términos establecidos en la presente ordenanza, sin perjuicio de las demás autorizaciones que sean procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable, todos los actos de uso del suelo, subsuelo y vuelo, construcción y edificación así como la implantación y el desarrollo de actividades, sometidos por la legislación estatal y autonómica a esta forma de limitación de derechos» (artículo 4).

«No será exigible licencia urbanística para los siguientes actos de edificación y uso del suelo: (...) g) Las obras y actividades sometidas al deber de comunicación previa o a declaración responsable» (artículo 5).

«1. La declaración responsable deberá efectuarse en impreso normalizado por la Administración Municipal y se presentará en el Registro Municipal competente para su conocimiento. No obstante, podrá ser presentada en cualquiera de los registros señalados o en las formas permitidas en la legislación general» «5. Las actividades que se tramiten por el procedimiento de declaración responsable serán objeto de inspección posterior a su puesta en funcionamiento, al igual que lo serán las obras que se hubiesen ejecutado al amparo de dicho procedimiento (...); «7. A solicitud de los titulares de

locales y establecimientos se emitirá certificación municipal del cumplimiento del régimen de declaración responsable establecido en esta ordenanza para la apertura de locales e industrias» (artículo 47).

«No se exigirá licencia para obras de nueva edificación, de reestructuración total, de ampliación, reforma, acondicionamiento o modificaciones sustanciales cuando se ejecuten para el ejercicio de las actividades que estén sometidas al procedimiento de declaración responsable, enunciadas a tal fin en la legislación estatal y autonómica que les sea de aplicación, según se prevé en los artículos 107 y 108 de esta ordenanza» (artículo 66, segundo párrafo).

«Estarán sujetas a esta licencia de primera ocupación, con carácter previo a su utilización, las edificaciones resultantes de obras de nueva edificación, de reestructuración total, de ampliación, reforma o modificación sustanciales; y los cambios de uso de local a vivienda. Quedan exceptuadas de la obtención de licencia de primera ocupación, con carácter previo a su uso, las edificaciones cuyas actividades, en aplicación de la legislación estatal y autonómica que les sea de aplicación, puedan ejecutar las obras y ejercer la actividad con la mera presentación de la correspondiente declaración responsable de actividad e instalación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que correspondan» (artículo 95).

Por último, el anexo I, letra C, número 1.4. dispone que están sujetas a licencia por el procedimiento inmediato: «1.4. Obras de acondicionamiento de locales, que modifiquen la distribución de los espacios interiores, pero sin afectar, alterar o incidir en elementos comunes, estructurales o en las condiciones de seguridad, incluyendo la reforma de la fachada del local, excepto las obras que se ejecuten para el ejercicio de las actividades que estén sometidas al procedimiento de declaración responsable, enunciadas a tal fin en la legislación estatal y autonómica que les sea de aplicación, según se prevé en los artículos 107 y 108 de esta ordenanza».

De estos artículos se infiere que el régimen de intervención administrativa previa (primer requisito) a que quede sujeto cada actuación urbanística será aquel que determine la legislación estatal y autonómica aplicable (artículos 4 y 66), así como que quedan sujetos a licencia de primera ocupación (segundo requisito) los cambios de uso de local para su destino a vivienda y la modificación de la distribución de los espacios interiores de los locales (artículo 95 y anexo 1.C).

Pero, como se ha expuesto anteriormente, tales licencias no pueden ser exigidas porque la normativa municipal del Ayuntamiento de Getafe no puede contravenir una norma de rango superior, como es la autonómica, y según esta es claro, como se ha explicado anteriormente, que en el nuevo sistema recogido en esta, la regla general para las actuaciones que son objeto de este expediente es que el título habilitante es la declaración responsable urbanística (primer requisito), junto con el acto de conformidad expreso del ayuntamiento que corresponda (artículo 47.7 de la Ordenanza en relación con el artículo 159.5 de la Ley del Suelo, de la Comunidad de Madrid).

Respecto del segundo de los requisitos necesarios para la inscripción de estas actuaciones urbanísticas, la acreditación de la terminación de la actuación de cambio de uso del local comercial a vivienda, salvo supuestos especiales, no es aplicable en el Ayuntamiento de Getafe el procedimiento de licencia de primera ocupación prevista en dicha Ordenanza, ya que la Comunidad de Madrid solo impone esta para determinadas actuaciones sectoriales especiales. En cuanto a si el título habilitante puede ser la declaración responsable de ocupación, a pesar de que el artículo 155.c) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid- solo la exige para la terminación de «las edificaciones de nueva planta y de las casas prefabricadas, así como de los edificios e instalaciones en general», el ámbito de la autonomía municipal y la falta de regulación en la Ordenanza de un régimen de comunicación avalan su exigencia por la remisión supletoria a la misma en los citados artículo 95 y anexo I.C.

Ahora bien, en las actuaciones en que la tramitación de la declaración responsable urbanística no hubiere concluido con un acto expreso de conformidad municipal, esa falta de conformidad o control administrativo previo podrá ser suplida a posteriori, con la

resolución de eficacia municipal de la declaración responsable o certificado de la toma de razón del informe favorable municipal de la comprobación material de la actuación, circunstancia prevista expresamente en el citado artículo 159.5 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid que permite, a efectos registrales, la emisión por el Ayuntamiento del correspondiente acto de conformidad una vez verificada la comprobación.

7. 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 cambio de uso como el que es objeto de este recurso; y pone de relieve que, verificada la inscripción en el Registro de la Propiedad con unos usos determinados cuyo reflejo consta en la forma establecida en el artículo 45 del Real Decreto 1093/1997, «cualquier modificación que de los mismos se lleve a cabo exige nuevamente la aplicación de la norma sobre inscripción en el Registro de obras nuevas (...) Y esto es así porque aunque no siempre una alteración de la descripción de la obra nueva inscrita puede implicar la exigencia de acreditación de los requisitos exigidos por la normativa urbanística (*vid.* Resolución de 19 de febrero de 2005, en contraposición a la de 27 de diciembre de 2010), es evidente que la alteración del uso de todo o parte del edificio inscrito cuando la ley urbanística aplicable exija autorización nos reconduce a dicho supuesto en cuanto modificación del derecho de propiedad».

Justificada la aplicación del régimen previsto en el artículo 28 de la Ley de Suelo, señala dicha resolución que: «El control administrativo en relación a si una edificación concreta y determinada puede ser objeto de un uso específico se lleva a cabo con carácter previo mediante la oportuna licencia de edificación y determinación de usos y posteriormente con la licencia de ocupación (u otro título habilitante) que tiene por objeto la verificación de que la edificación autorizada se ha llevado de acuerdo a (entre otras cosas) los usos previstos y aprobados».

No obstante, según la 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). Ello es así porque la licencia de ocupación acredita que las obras se han realizado conforme al proyecto aprobado y a las condiciones impuestas en la licencia y que la edificación está en condiciones de ser utilizada.

Ahora bien, esta doctrina no es aplicable al supuesto objeto de este expediente pues en él no se aporta una licencia de ocupación, sino únicamente una declaración responsable de ocupación y transformación, que no tiene por sí sola el valor de acreditación administrativa de aquella, y sin que tampoco se aporte certificación de conformidad municipal, por lo que ni se ha dado cumplimiento a las exigencias del número 1, párrafo primero del artículo 28 de la Ley de Suelo, ni tampoco queda acreditado administrativamente el cumplimiento de lo previsto en la letra b) del mismo artículo 28. En conclusión, en este caso la declaración responsable de ocupación no puede suplir al título habilitante para la realización de la obra de modificación o cambio de uso, pues su eficacia reside en la existencia de una comprobación administrativa previa de la idoneidad de la actuación, siendo necesario bien aportar dicho título habilitante, bien una resolución administrativa de eficacia a posteriori de la citada declaración responsable, ya que, según ya se ha expuesto, no es posible inscribir una actuación urbanística sujeta a intervención municipal sin que se acredite el control administrativo de la misma en alguna de sus fases.

A estos efectos debe tenerse en cuenta que la declaración responsable en cuanto constituye una manifestación del interesado en la que afirma, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos legales y técnicos establecidos para la realización de una actuación urbanística determinada, sólo tiene eficacia para permitir al que la realiza el

inicio de la actividad de que se trate, sin necesidad de esperar a un control administrativo previo o posterior, cuando la legislación aplicable así lo permita para esa concreta actividad. Ahora bien, cuando esa actuación urbanística trasciende al interesado a través de su acceso al Registro de la Propiedad, pasando a poder afectar a terceros (ej. posibles adquirentes del local al que se ha cambiado el uso a vivienda, o de parte de un piso que ha sido dividido en varios), los cuales son ajenos a esa declaración responsable y a las manifestaciones que en ella se han vertido, la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario impone la necesidad, a efectos de inscripción registral, de la existencia de ese reiterado control administrativo de la misma.

En definitiva, aunque en el supuesto objeto de este recurso no son exigibles licencia de obras ni licencia de primera ocupación, solo se aportan sendas declaraciones responsables «para obras y demoliciones» y «de primera ocupación y de transformación de local en viviendas», sin que ninguna de ellas vaya acompañada de un acto o certificación de conformidad municipal. Y, a la vista de ello, debe concluirse que la exigencia impuesta por la registradora en su calificación debe ser confirmada.

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

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

Madrid, 25 de marzo de 2024.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.