



<http://civil-mercantil.com/>

**RESOLUCIÓN de 21 de abril de 2014, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad de Caldas de Reis, por la que suspende la inscripción de una escritura de obra nueva en construcción y parcialmente terminada, y constitución en régimen de propiedad horizontal.**

*(BOE de 30 de mayo de 2014)*

**SUMARIO:**

**Registro de la Propiedad. Declaración de obra nueva en construcción. División horizontal. Licencias. Certificaciones técnicas.**

El uso autorizado no es una característica accidental de la edificación sino que forma parte de su estructura, integrando el contorno que delimita su contenido. Por ello, la alteración del uso permitido implica una alteración del contenido del derecho de propiedad, de la propiedad misma. El control administrativo en relación a si una edificación determinada puede ser objeto de un uso específico se lleva a cabo con carácter previo mediante licencia de edificación y determinación de usos y posteriormente con la licencia de ocupación (o equivalente) que verifica que la edificación autorizada se ha llevado de acuerdo a (entre otras cosas) los usos previstos y aprobados. La contravención de la normativa urbanística se reprime aplicando las previsiones sobre disciplina. Desde el punto de vista del Registro de la Propiedad, en la inscripción de una edificación se refleja el conjunto de usos específicos, de entre los permitidos, a que está destinado el edificio cuya obra nueva se declara, requisito que se aplica tanto a los edificios como a las mejoras que de los mismos se haga. La inscripción se verifica acreditando la concurrencia de los requisitos establecidos por la normativa urbanística o el transcurso del plazo para el ejercicio de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, por medio de certificado o documento hábil. La correspondencia entre usos autorizados y descripción registral se garantiza, en el primer caso, por la aseveración del técnico competente de que la descripción hecha en el título se ajusta al proyecto para el que se otorgó la autorización, sin perjuicio de que cuando dicha descripción conste también en la propia licencia testimoniada en la escritura aquella concordancia la pueda apreciar también el registrador, sin que ello exima de la aportación de la correspondiente certificación técnica. Verificada la inscripción en el Registro de la Propiedad con unos usos determinados, cualquier modificación que de los mismos se lleve a cabo exige nuevamente aplicar la norma sobre inscripción en el Registro de obra nueva, pues, aunque no siempre una alteración de la descripción de la obra nueva inscrita implica la exigencia de acreditación de los requisitos establecidos por la



<http://civil-mercantil.com/>

normativa urbanística, la alteración del uso de todo o parte del edificio inscrito cuando la ley urbanística aplicable exija autorización reconduce a dicho supuesto, en cuanto modificación del derecho de propiedad.

#### **PRECEPTOS:**

Código Civil, arts. 3, 348 y 349.

Ley 49/1960 (LPH), arts. 3, 5, 7, 8, 10 y 17.

RDLeg. 2/2008 (TRLS08), arts. 6, 7, 8, 9, 20 y 51.

RD 1093/1997 (Rgto. sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística), arts. 45, 46, 50, 52 y 53.

Ley Galicia 9/2002 (Ordenación urbanística y protección del medio rural), art. 194.

En el recurso interpuesto por don Pablo Pazos Otero, Notario de O Grove, contra la calificación del registrador de la Propiedad de Caldas de Reis, don Cayetano Prada González, por la que suspende la inscripción de una escritura de obra nueva en construcción y parcialmente terminada, y constitución en régimen de propiedad horizontal.

#### **Hechos**

I

Mediante escritura autorizada por el Notario de O Grove, don Pablo Pazos Otero, el día 27 de marzo de 2013, número 323 de protocolo, don M. O. P., actuando en nombre y representación de la entidad mercantil «Proxenxo, S. L.», en su calidad de administrador único de la entidad, formaliza sobre determinada finca de su propiedad, registral número 7.672, una declaración de obra nueva en construcción y parcialmente terminada de un edificio compuesto por dos plantas de sótano, planta baja, planta primera y planta segunda o bajo cubierta, con una superficie total construida de dos mil cuatrocientos noventa y siete metros cuadrados con sesenta y cuatro decímetros cuadrados, de los cuales dos mil trescientos noventa y siete metros cuadrados y veintidós decímetros cuadrados son de superficie cerrada, y diecisiete metros cuadrados y cincuenta y ocho decímetros cuadrados son superficie abierta. Sus linderos son los mismos que los del terreno sobre el que se alza, excepto por el norte, en que linda con más terreno no edificado. De esta obra ha sido totalmente finalizada la parte que se corresponde con el local comercial que es descrito como finca número tres de la división horizontal. Y sobre dicho edificio la sociedad titular constituye en el



<http://civil-mercantil.com/>

mismo título calificado un régimen de propiedad horizontal, dividiéndolo en catorce elementos susceptibles de aprovechamiento independiente.

Se incorporan a la escritura como documentación complementaria la siguiente: 1) licencia de obras otorgada por el Ayuntamiento de Campo Lameiro, en sesión de fecha 21 de septiembre de 2007, y licencia para adición de planta sótano, concedida en sesión de 28 de marzo de 2008; 2) certificado de obra en construcción emitido por el arquitecto don A. V. R., director de ejecución, cuya firma legitima el Notario autorizante; y 3) certificado de obra parcialmente terminada firmado por el arquitecto antes citado y por el arquitecto técnico don I. A. L., con firmas igualmente legitimadas, de 9 de noviembre de 2012.

II

La citada escritura fue presentada en el Registro de la Propiedad de Caldas de Reis, el día 25 de noviembre de 2013, causando el asiento de presentación 813 del Diario 65, y calificada negativamente el día 17 de diciembre de 2013 en los siguientes términos: «Registro de la Propiedad de Caldas de Reis Incidencia: Calificación Negativa de Escritura Pública Calificada de acuerdo al art. 18 de la Ley Hipotecaria y concordantes del Reglamento la escritura autorizada por el Notario de O Grove D. Pablo Pazos Otero el día 27 de marzo de 2013 con número de protocolo 323 que en unión de diligencia de subsanación de 27 de mayo y de otra escritura de subsanación de 17 de julio de 2013 protocolo 692 fue presentada de nuevo el 25 de noviembre de 2013 causando el asiento 813 del Diario 65, no han sido practicadas las operaciones solicitadas por los siguientes Hechos En la citada escritura se declara una obra nueva y posteriormente se divide horizontalmente el edificio incorporándose certificado técnico que describe número de plantas, metros edificadas, número de viviendas y que dice que dicha descripción que relaciona en el certificado «...se ajusta básicamente...». En la licencia de veintiocho de marzo de dos mil ocho de «adición de sótano» consta que se concedió licencia para un edificio destinado a vivienda colectiva con un total de nueve viviendas formado por «dos plantas de sótano destinadas a garaje -aparcamientos y trasteros- planta baja con un local sin uso específico y tres viviendas, planta de piso y planta de bajo cubierta para seis viviendas... autorizándose la planta de aprovechamiento baja cubierta para el uso de vivienda». Sin embargo se declara en la obra nueva una planta de sótano uno y se constituye la finca dos (sótano uno) sin destino específico. Asimismo, se declara en la obra nueva la planta bajo cubierta como destinada a vivienda y trasteros y se constituyen las fincas trece y catorce (planta bajo cubierta) como sin destino específico modificándose el destino de la finca catorce en la diligencia de subsanación y atribuyéndole un uso de trastero. Fundamentos de Derecho El art. 20 del Texto Refundido de la Ley del Suelo 2/2008 de



<http://civil-mercantil.com/>

20 de junio establece para la inscripción de las obras nuevas la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra, y los artículos 45 y ss. del RD 1.093/97 determinan los requisitos para dicha inscripción siendo así que el edificio ha de ajustarse a la licencia tanto en el número de plantas, número de viviendas y al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable. Tal ajuste se certifica por el técnico tanto en cuanto a las plantas, como superficies construidas. La licencia, además de establecer el número de viviendas, especifica las plantas y el uso permitido en las mismas recogiendo expresamente un local «sin uso específico» en la planta baja y estableciendo el uso de cada una de las plantas. El uso o destino que haya de darse a los distintos elementos de un edificio han de estar amparados por una licencia y en este caso no se destina uno de los sótanos y parte de la planta bajo cubierta al uso que ha establecido la licencia de veintiocho de marzo de dos mil ocho de «adición de sótano», considerando que de acuerdo con el artículo 194 de la ley 9/2002, de 30 de diciembre, (en el mismo sentido el Capítulo V de las Normas Subsidiarias del Concello de Campo Lameiro de 10 de julio de 1996 BOP 2 de agosto), de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, estarán sujetos a previa licencia municipal, sin perjuicio de las autorizaciones procedentes de acuerdo con la legislación aplicable, entre otros actos, los de modificación del uso de los edificios, por lo que si está sujeto a licencia un cambio de uso necesariamente tal uso existirá desde la existencia del mismo edificio pudiendo lograrse la modificación alterando cada uno de sus elementos simultánea o sucesivamente. Dicho cambio con respecto al uso autorizado en la inicial licencia de obras puede lógicamente ser posterior a la inscripción de la declaración de obra nueva, o anterior a la misma como sucede en la escritura que se califica, pero ha de estar amparado en una licencia pues el uso no es una característica accidental de la edificación sino que es parte esencial de su contenido (Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 13 de noviembre de 2013). Por ello, y dado el principio general de coordinación del Registro de la Propiedad con las autoridades urbanísticas, no parece adecuado que accedan al mismo obras nuevas ni unidades configuradoras de un edificio dividido horizontalmente sin atribuirles un uso que, además, viene determinado en la licencia de obras que es precisamente el documento administrativo habilitante de esa obra nueva, de ese edificio que posteriormente se divide horizontalmente. Por todo ello, resuelvo suspender la operación solicitada por los defectos expuestos. Contra esta calificación cabe interponer (...) Caldas de Reis, a 17 de diciembre de 2013 (firma ilegible) Fdo. Cayetano Prada González Registrador de la Propiedad de Caldas de Reis».

III



<http://civil-mercantil.com/>

Solicitada calificación sustitutoria, correspondió al registrador de la Propiedad de Pontevedra número 1, don Antonio Gelabert González, quien extendió nota de calificación de fecha 20 de enero de 2014, en la que confirmó la calificación del registrador sustituido.

IV

La anterior calificación fue recurrida por el Notario autorizante, don Pablo Pazos Otero, mediante escrito fechado el día 4 de febrero de 2014, en el que se formulan las siguientes alegaciones: «Hechos: A.–Documento calificado.–Es el de declaración de obra nueva y constitución en régimen de propiedad horizontal otorgado por la entidad «Proxenxo, S.L.» ante mi fe el día 27 de marzo de 2013, con número 323 de Protocolo. B.–Presentación.–Dicha escritura fue presentada por el recurrente en papel, en unión de diligencia de subsanación y escritura de subsanación de fecha 17 de julio de 2013, con número 692 de mi Protocolo, el día de 25 de noviembre de 2013 en el Registro de la Propiedad de Caldas de Reis y causo entrada con Asiento: 813 Diario: 65. C.–Nota de calificación.–Entre otros extremos que no son recurridos, el documento fue calificado en virtud de nota que se acompaña a la presente, y cuyo defecto fundamental en interpretación del Registrador es el de conculcar la normativa urbanística vigente y la licencia municipal de obra el establecer ciertos departamentos sin un uso específico asignado en el régimen de propiedad horizontal. Afirmándonos por nuestra parte que el contenido del documento autorizado no supone vulneración alguna de aquéllos. D.–Fue solicitada la aplicación del cuadro de sustituciones habiendo sido designado Registrador sustituto don Antonio Gelabert González, titular del Registro de la Propiedad número 1 de Pontevedra, habiendo emitido en fecha 20 de enero de 2014 calificación confirmatoria de la emitida por el Registrador sustituido, notificada al autorizante de la escritura el día 22 de enero de 2014. Fundamentos de derecho: Apoyan éstos, en contra de la nota recurrida, los siguientes: -Del tenor de la Licencia municipal de obras concedida por el Ilmo. Ayuntamiento de Campolameiro en fecha 14 de noviembre de 2007 se autoriza la construcción de un edificio compuesto de sótano, bajo, una planta y planta bajo cubierta, fijando los usos autorizados del mismo. En posterior licencia de fecha 28 de marzo de 2008, se autoriza la adición de una nueva planta de sótano. En la escritura calificada se mantiene como local sin uso específico, la planta de sótano menos uno, y un local en la planta de ático, ambos constituyendo fincas independientes en la propiedad horizontal. Argumenta el Registrador una infracción del artículo 194 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (Louga), que literalmente dice: «Artículo 194 Licencias urbanísticas 1. La licencia urbanística tiene por finalidad comprobar que los actos de ocupación, construcción, edificación y uso del suelo y del subsuelo proyectados se ajustan al ordenamiento urbanístico vigente.



<http://civil-mercantil.com/>

Asimismo, para la concesión de la licencia se verificará si el aprovechamiento proyectado se ajusta al susceptible de apropiación y si las obras y usos proyectados reúnen las condiciones exigibles de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad, así como el cumplimiento de las prescripciones contenidas en la normativa vigente en materia de incendios forestales. 2. Estarán sujetos a previa licencia municipal, sin perjuicio de las autorizaciones que fueran procedentes de acuerdo con la legislación aplicable, los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo, tales como las parcelaciones urbanísticas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, la modificación de la estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública, los cierres y vallados de fincas y los demás actos que se señalen reglamentariamente. 3. Las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y telecomunicaciones exigirán para la contratación de los respectivos servicios las licencias que en cada caso resulten precisas.» En cualquier caso, el fundamento de exigir licencia para una modificación de uso de un inmueble tiene un claro fundamento cual es el de impedir actuaciones no controladas de transformaciones urbanísticas sobre elementos que escapen a un control administrativo sobre sus condiciones de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad, tal como viene a remarcar el precepto estudiado. Claro ejemplo lo constituiría la transformación de un trastero en una vivienda, pues autorizado el primer uso, se hará necesario un control administrativo de las condiciones mínimas necesarias para el segundo, pues de lo contrario, podrían darse dos consecuencias indeseables: por un lado, la construcción de una nueva vivienda, que sin necesidad de una previa autorización para tal (en este caso, de cambio de uso de una construcción preexistente) escaparía a toda la normativa tuitiva de los titulares, presentes y/o futuros de la misma, de la cual un claro exponente sería el de necesidad de licencia de primera ocupación; y por otra parte, una actuación indiscriminada de transformaciones de usos sin autorización municipal podría hacer saltar por los aires las previsiones mínimas de cualquier planeamiento urbanístico y dejar inservibles, por ejemplo, todas las redes municipales de abastecimiento con la creación de un número de elementos a vivienda muy superiores al urbanísticamente concebidas. Es este el fundamento que late en el nuevo artículo 17.6 de la Ley de Suelo (RD Leg 2/2008 de 20 de junio), que permite realizar sin previa licencia modificaciones en complejos inmobiliarios (a posteriori o a priori, como en el presente caso) cuando no resulte mayor número de elementos configurados con respecto a los autorizados por la licencia. No siendo aplicable por ser posterior a la escritura, sí al menos puede servir como criterio hermenéutico para resolver el problema debatido. No obstante, ninguna de estas consecuencias indeseables podrán darse en caso de no asignar uso a un



<http://civil-mercantil.com/>

departamento independiente cuya construcción ha sido previamente autorizada. Ni conceptualmente cabe imaginar distorsión alguna, tanto para un propietario actual o potencial, ni para un entorno urbano. Tengamos en cuenta que la reciente normativa (en especial la Ley 8/2013 de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas), como ya antes la Ley 8/2012 de Vivienda de Galicia, establecen controles sobre la adecuada conservación de las construcciones. Todo lo cual lleva a la conclusión de que la posible inconveniencia para un entorno urbano de contar con un elemento construido sin un uso inicialmente asignado viene ya salvada por normativa que obliga al propietario a su mantenimiento en un estado adecuado. Pero por otra parte, toda esta argumentación cuenta con apoyo literal en el art. 194 LOUGA, el cual somete a licencia la modificación de uso, y ello no puede ser equiparado a la no asignación de uso, no necesitado de licencia, a nuestro juicio, por toda la fundamentación expuesta. -Argumenta el Registrador que la licencia de obra concedida especifica el uso que debe darse a cada planta, siendo contraria por tanto a la misma la configuración del inmueble realizada en la escritura calificada. No podemos mantener tal opinión por cuanto la licencia inicial, del año 2007, testimoniada en la escritura como las demás que se referirán, se refiere únicamente a edificio compuesto de «sótano, bajo, piso y ático para nueve viviendas». Únicamente la licencia de 2008, para adición de nueva planta de sótano, realiza una enumeración de usos, pero no así la licencia de 6 de julio de 2012 (solicitada y concedida a modo de renovación, ante una eventual caducidad), ni la de 14 de diciembre de 2012, de primera ocupación de bajo. Es decir, que en ningún caso puede pensarse, como argumenta el Registrador en su calificación, que la licencia de obras considera elemento esencial el número y/o uso de elementos, pues sólo menciona viviendas, y refiere otros elementos en una autorización de adición de sótano, a modo incidental, ad maiorem, no como modificación de la licencia preexistente; ello se refuerza por la posterior licencia «renovativa» del año 2012 (y también la licencia de primera ocupación), en la que de nuevo únicamente se menciona el uso de viviendas, en número de 9, mencionando la posibilidad de aprovechamiento de vivienda en la planta bajo cubierta. Incurriría el Registrador en negligencia si autoriza la inscripción de un trastero en esta planta –pues en su calificación ello no lo considera como defecto– si parte de interpretar con rigor excesivo la licencia municipal de obras. Si la licencia vigente al hacerse la declaración de obra, la de 2012, no menciona trastero alguno en la planta bajo cubierta, entonces tampoco debiera haber autorizado la creación del mismo en dicha planta. En resumidas cuentas, el Registrador se atiene a un dato contenido en una licencia cuyo objeto es una planta (sótano menos dos) de un edificio autorizado, cual es una descripción del edificio proyectado realizada a título descriptivo no prescriptivo. Pues no es objeto de tal licencia autorizar una configuración de un uso determinado que no estaba expresamente exigido en la licencia originaria. A mayor



<http://civil-mercantil.com/>

abundamiento, el artículo 53.1 a del RD 1093/1997 de 7 de julio, permite crear locales comerciales y garajes en un número superior al previsto en la licencia, si tal número no fue requisito condicionante para su concesión. Ya ha quedado expuesto que en el caso que nos ocupa no entendemos que tal número y/o uso haya sido determinante, por no fijarse en la licencia de obra. Pero es que si es posible crear más elementos, por un elemental principio general del Derecho sobradamente conocido, sería posible crear menos. Y llevado al absurdo, cabría el caso, por ejemplo, que en una planta de un edificio con cien plazas de garaje y trasteros proyectados, sería posible crear solamente uno. ¿No es esto, acaso, el dejar en la práctica una planta entera sin uso? Alega el sr. Registrador en su calificación, en apoyo de su tesis, la resolución del Centro Directivo de fecha 13 de noviembre de 2013, cuyo supuesto de hecho es totalmente diferente, por referirse a una verdadera modificación de uso y consiguiente cambio descriptivo en escritura, que por consiguiente entendemos no aplicable al supuesto de hecho de la escritura que es objeto de la calificación recurrida. Versa dicha resolución sobre una alteración de un elemento en propiedad horizontal que pasa de local a vivienda. Evidentemente una modificación de tal calibre sí debe ser objeto de análisis desde la perspectiva normativa tuitiva de los usuarios y consumidores de viviendas, pues un inmueble de tal naturaleza sí debe cumplir con unos estándares mínimos tipificados en toda la normativa sectorial que a un simple local no le son exigibles. Por todo ello entendemos que la configuración del edificio realizada en la escritura calificada no supone infracción alguna, ni normativa, ni de licencia. No cabe observar perjuicios ni de intereses particulares ni de intereses generales. Ni se produce una modificación en la estructura y fábrica del edificio, ni una modificación esencial en sus caracteres principales. Quedará en manos del/los propietario/s una futura asignación de uso, en su caso, con petición de nueva licencia que ampare uno no previsto en la inicial. Pero la configuración como elementos sin uso en ningún caso podría proscribir la inscripción en el Registro de la Propiedad».

V

Manteniéndose el registrador en su calificación, remitió a esta Dirección General, con fecha 13 de febrero de 2014, el escrito acreditativo de la interposición del recurso con la demás documentación complementaria aportada en unión del preceptivo informe.

#### **Fundamentos de Derecho**

Vistos los artículos 3, 348 y 349 del Código Civil; 3, 5, 7, 8, 10 y 17 de la Ley sobre Propiedad Horizontal; 6, 7, 8, 9, 20 y 51 de la Ley de Suelo, en su redacción dada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; 194 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia; 45, 46,



<http://civil-mercantil.com/>

50, 52 y 53 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio; las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2006, 20 de septiembre de 2007, 20 de octubre de 2008, 30 de diciembre de 2010 y 4 de marzo de 2013; y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de (limitaciones estatutarias de uso) 12 de diciembre de 1986, 20 de febrero de 1989, 25 de septiembre de 1991, 23 de marzo de 1998, 18 de junio de 2010 y 15 de julio de 2013 y de (inscripción de obra nueva) 21 de febrero de 1995, 19 de febrero de 2005, 6 de abril de 2009, 27 de diciembre de 2010, 26 de abril de 2011, 17 de enero, 16 de febrero, 1, 2 y 5 de marzo, 8 y 24 de mayo, 18 y 29 de octubre, 7 y 12 de noviembre y 3 y 11 de diciembre de 2012 y 6 y 25 de febrero, 4 de marzo, 15 de abril, 11 de mayo, 6 de julio, 15 de octubre y 13 de noviembre de 2013.

1. La única cuestión que se debate en el presente recurso es la de si resulta posible la inscripción en el Registro de la Propiedad de una escritura de declaración de obra nueva en construcción, y parcialmente terminada, y de división horizontal de la misma, en la que concurren las siguientes circunstancias relevantes para su resolución:

a) se incorporan a la escritura en relación con la edificación declarada cuatro licencias o documentos autorizatorios:

- La primera, de fecha 21 de septiembre de 2007, autoriza la construcción de un «edificio de sótano, bajo, piso y ático para 9 viviendas»;

- la segunda, de fecha 28 de marzo de 2008, tiene por finalidad autorizar, en relación con el proyecto inicial, una modificación consistente en una adición de un sótano en el citado edificio. En dicha licencia de adición, tras la cita de la Ley 15/2004 de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, y otra diversa normativa, se añade textualmente lo siguiente: «El conjunto de la construcción se destina a vivienda colectiva con un total de 9 viviendas, formada por dos plantas de sótano destinadas a garaje –aparcamientos y trasteros–, planta baja con un local sin uso específico y tres viviendas, planta piso y planta bajo cubierta para seis viviendas; permitiéndose para la parcela una altura de edificación máxima de dos plantas equivalentes a 6,50 m, con una ocupación máxima del 50% de la parcela bruta y un volumen máximo edificable sobre la parcela bruta de 1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>. Autorizándose la planta de aprovechamiento bajo cubierta para el uso de vivienda»;

- en la tercera licencia, de fecha 13 de julio de 2012, tras hacer referencia al proyecto redactado por el arquitecto don A. V. R., para el que se obtuvieron las licencias mencionadas de 21 de septiembre de 2007 y 28 de marzo de 2008, se resuelve favorablemente la petición de la prórroga del plazo para su ejecución, indicándose



<http://civil-mercantil.com/>

expresamente que consta «informe favorable de Asistencia Técnica, siempre y cuando las obras se ajusten a los proyectos presentados y documentación aprobada, conforme a las licencias concedidas en acuerdos de la Junta de Gobierno (del Concello de Campo Lameiro) de fechas 21 de septiembre de 2007 y 28 de marzo de 2008»;

- finalmente, la cuarta licencia, expedida el 17 de diciembre de 2012, es la relativa a la autorización de la primera ocupación parcial del edificio en relación con los bajos comerciales, cuya obra se encuentra totalmente finalizada.

b) Se incorporan así mismo a la escritura dos certificaciones de técnico competente, ambas con firmas legitimadas por el Notario autorizante:

- La primera, expedida el 15 de septiembre de 2010 por el arquitecto don A. V. R., como director de la obra, certifica que: «La descripción de la obra que a continuación se relaciona se ajusta básicamente al proyecto básico y de ejecución del edificio de 1 sótano, planta baja, planta primera y ático para 9 viviendas y al proyecto básico y de ejecución de adición de sótano segundo». A continuación certifica la superficie total construida, y la distribución de la misma por plantas, sin indicación alguna relativa a los usos o destinos de las distintas plantas referidos en la licencia de 28 de marzo de 2008;

- la segunda certificación, expedida el 9 de noviembre de 2012 por el ya citado arquitecto director de la obra y por el arquitecto técnico director de la ejecución de la misma obra, tiene por objeto exclusivo certificar el final parcial de la obra de dicho edificio, en relación exclusivamente a los bajos comerciales del edificio, de conformidad con el proyecto objeto de la licencia.

El registrador suspende la inscripción por los motivos expresados en su nota de calificación, en los términos antes transcritos, que en esencia se refieren a la falta de coincidencia, en relación con los usos o destinos previstos para algunas de las plantas del edificio, entre las licencias de edificación que autorizaron el correspondiente proyecto y los usos que para las mismas se hace en la escritura calificada, entendiéndose que con ello se infringe el régimen previsto para la inscripción de las obras nuevas en el Registro de la Propiedad por el artículo 20.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal 2/2008, de 20 de junio, en relación con el artículo 194 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, que somete a licencia la modificación del uso de los edificios.

2. Este Centro Directivo ha tenido ocasión de recordar recientemente su doctrina de que los principios informadores del derecho de propiedad no sufren alteración como



<http://civil-mercantil.com/>

consecuencia de la debida armonización con las limitaciones derivadas del régimen de propiedad horizontal e impuestas por la unidad física de la edificación (vid. Resolución de 15 de julio de 2013). Como consecuencia de ello, esta Dirección General ha afirmado reiteradamente que la vocación expansiva del dominio permite cualquier uso del objeto sobre el que recae siempre que sea conforme a su naturaleza y a los fines generales del dominio y específicos del régimen de propiedad horizontal, y sin perjuicio de las limitaciones y deberes que en relación con dicho uso resulte de la ordenación del territorio y el urbanismo.

Es igualmente doctrina de este Centro Directivo que nada obsta a que los estatutos del régimen de propiedad horizontal, en cuanto conformadores del régimen jurídico a aplicar tanto a los elementos comunes como a los privativos que componen su objeto, delimiten el contenido de estos últimos estableciendo restricciones a sus posibles usos (artículos 5 y 7 de la Ley sobre Propiedad Horizontal). Para que dichas limitaciones tengan alcance real y excluyente de otros usos posibles es preciso, por un lado, que estén debidamente recogidas en los estatutos (vid. Resoluciones de 12 de diciembre de 1986 y 23 de marzo de 1998) y, por otro, que lo sean con la debida claridad y precisión (Resoluciones de 20 de febrero de 1989 y 15 de julio de 2013).

La doctrina del Centro Directivo se acomoda perfectamente a la jurisprudencia del Tribunal Supremo que tiene declarado (vid. Sentencias en los «Vistos», entre muchas otras) tanto el principio de libertad de uso de los elementos privativos como la posibilidad de su restricción en aquellos supuestos en que así resulte de una norma estatutaria, restricciones que cuando consten en la correspondiente inscripción en el Registro de la Propiedad será eficaces también frente a terceros. Por tanto, si los estatutos prevén una limitación en los usos permitidos y dicha limitación, debidamente expresada, consta inscrita en el régimen de propiedad horizontal el registrador deberá rechazar la inscripción de un cambio de uso que sea incompatible con su contenido y sin la oportuna modificación llevada a cabo por la junta de propietarios (artículo 14.d de la Ley sobre Propiedad Horizontal).

**3.** Ahora bien, como ya se ha apuntado, los cambios de uso o destino de los edificios o construcciones y de los elementos integrantes en que se dividan están sujetos, además, a las limitaciones y restricciones que puedan imponer los instrumentos de ordenación del territorio y del urbanismo. En este sentido, y por lo que se refiere al expediente ahora examinado, el artículo 194 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, invocado por el registrador en su calificación, según la redacción vigente a la fecha de la calificación recurrida, dada por Ley autonómica 2/2010, de 25 de marzo, tras disponer en su apartado 1 que «la licencia urbanística tiene por finalidad comprobar que los actos de



<http://civil-mercantil.com/>

ocupación, construcción, edificación y uso del suelo y del subsuelo proyectados se ajustan al ordenamiento urbanístico vigente», y que para la concesión de la licencia «se verificará si el aprovechamiento proyectado se ajusta al susceptible de apropiación y si las obras y usos proyectados reúnen las condiciones exigibles de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad», añadía en su apartado 2 un elenco de actos de edificación y uso del suelo y subsuelo sujetos a previa licencia municipal, sin perjuicio de otras autorizaciones legalmente exigibles, entre los que se enumeran los siguientes: «las obras de nueva planta, la modificación de la estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos».

Por tanto, tanto las obras de nueva planta, como la primera utilización y la modificación del uso de los edificios o de elementos o unidades integradas en un edificio sujeto a la Ley sobre Propiedad Horizontal y a la normativa propia de la Comunidad Autónoma de Galicia son actos o actuaciones que precisan de la oportuna licencia urbanística de conformidad con la disposición indicada. A su vez, el apartado 1 del artículo 20 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, establece que 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», añadiendo el apartado 2 del mismo precepto que «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». No niega en el presente caso el recurrente el anterior marco normativo, sino que entiende que las discrepancias que en cuanto al uso o destino de alguna de las plantas y elementos privativos en que se divide horizontalmente el edificio observa el registrador entre las licencias y la descripción de tales plantas o elementos privativos en la escritura calificada no deben suponer, conforme a los citados preceptos, la consecuencia del cierre del Registro a que conduce la calificación combatida.

4. Centrada así la cuestión es preciso analizar, para proporcionar una respuesta correcta, cuál es el significado jurídico del uso de los bienes inmuebles en el ámbito del derecho urbanístico, de su reflejo en el Registro de la Propiedad y de la modificación que del mismo se lleve a cabo.

Nuestro ordenamiento jurídico, como afirmó este Centro Directivo en su Resolución de 13 de noviembre de 2013, contempla el derecho del propietario de un terreno a



<http://civil-mercantil.com/>

construir y edificar en el mismo siempre que «aquéllas se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística» (artículo 6 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, en la redacción vigente al tiempo de autorización y presentación de la escritura). Esta idea se enfatiza en los artículos siguientes afirmando el carácter estatutario del régimen urbanístico del suelo (artículo 7), así como que su uso, disfrute y explotación ha de hacerse «conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien» por lo que la edificación sólo puede hacerse para «uso o usos determinados» (artículo 8). Finalmente se establece que: «El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística» (artículo 9).

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

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 (o autorización semejante) 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. La contravención de la normativa urbanística se reprime de acuerdo a la aplicación de las previsiones sobre disciplina mediante las sanciones contempladas al respecto.

Desde el punto de vista del Registro de la Propiedad, en la inscripción de una edificación debe reflejarse: «...si en el proyecto aprobado se especifica, el número de viviendas, apartamentos, estudios, despachos, oficinas o cualquier otro elemento que sea susceptible de aprovechamiento independiente» (artículo 45 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística). De este modo se refleja en la inscripción correspondiente el conjunto de usos específicos, de entre los permitidos, a que está destinado el edificio cuya obra nueva se declara. El propio artículo 45 en su



<http://civil-mercantil.com/>

inciso inicial aclara que el requisito se aplica tanto a los edificios como a las mejoras que de los mismos se haga.

La inscripción se verifica acreditando la concurrencia de los requisitos establecidos por la normativa urbanística o bien acreditando por medio de certificado o documento hábil que han transcurrido los plazos para el ejercicio de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición de conformidad con lo previsto en el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo en su redacción vigente al tiempo de la autorización y presentación. La correspondencia entre usos autorizados y descripción registral se garantiza, en el primer caso, que es el que interesa a los efectos del presente expediente, por la aseveración del técnico competente de que la descripción hecha en el título se ajusta al proyecto para el que se otorgó la autorización, sin perjuicio de que cuando dicha descripción conste también en la propia licencia testimoniada en la escritura aquella concordancia la pueda apreciar también el registrador, sin que ello exima de la aportación de la correspondiente certificación técnica.

Verificada la inscripción en el Registro de la Propiedad con unos usos determinados cuyo reflejo consta en la forma establecida en el artículo 45 transcrito, cualquier modificación que de los mismos se lleve a cabo exige nuevamente la aplicación de la norma sobre inscripción en el Registro de obras nuevas (vid. artículo 20.3 de la Ley de Suelo), pues como afirmó la Resolución de este Centro Directivo de 13 de noviembre de 2013, aunque no siempre una alteración de la descripción de la obra nueva inscrita implica la exigencia de acreditación de los requisitos establecidos 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. Pero, como se ha indicado, ya antes, con carácter previo a la práctica de la inscripción de la obra nueva, deberá el registrador verificar que se han respetado en la descripción de la obra incorporada a la escritura las determinaciones que en cuanto a usos y destinos se hayan fijado en la licencia que ha de testimoniarse en la escritura (cfr. artículo 20.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y 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).

5. A la vista de las anteriores consideraciones el recurso no puede prosperar. Como antes se indicó, en la escritura aparecen incorporadas cuatro licencias. Dejando al



<http://civil-mercantil.com/>

margen la licencia de primera ocupación en relación con el local comercial de la planta baja (elemento privativo número tres de la propiedad horizontal), sobre el que se declara la finalización de la obra que ningún problema suscita, la primera licencia, de 2007, autoriza la construcción de un «edificio de sótano, bajo, piso y ático para 9 viviendas»; la segunda, de 2008, tiene por finalidad autorizar, en relación con el proyecto inicial, una modificación consistente en una adición de un sótano en el citado edificio. Y en dicha licencia se contiene la siguiente especificación de usos y destinos: «El conjunto de la construcción se destina a vivienda colectiva con un total de 9 viviendas, formada por dos plantas de sótano destinadas a garaje -aparcamientos y trasteros-, planta baja con un local sin uso específico y tres viviendas, planta piso y planta bajo cubierta para seis viviendas... autorizándose la planta de aprovechamiento bajo cubierta para el uso de vivienda». Finalmente la tercera licencia, de 2012, cuyo objeto era aprobar la prórroga del plazo de ejecución de la obra en relación con los plazos inicialmente autorizados, acuerda dicha prórroga si bien aparece condicionada en los siguientes términos: «...siempre y cuando las obras se ajusten a los proyectos presentados y documentación aprobada, conforme a las licencias concedidas en acuerdos de la Junta de Gobierno de fechas 21-09-2007 y 28-03-2008», siendo así que en esta última se contiene la especificación de usos y destinos de las distintas plantas del edificio en los términos antes señalados, que en parte no son coincidentes con los del título calificado, surgiendo así el obstáculo para su inscripción señalado por el registrador. En concreto, como resulta de la licencia de 2008, que complementa la de 2007 y a la que se remite la de 2012, las dos plantas de sótano han de estar destinadas a garajes y trasteros, y la planta bajo cubierta queda autorizada para su uso como vivienda. Sin embargo, según la escritura, respecto del sótano uno se indica que queda «sin uso específico» (siendo así que según la licencia la situación de indeterminación derivada de la mención «sin uso específico» sólo corresponde al local de la planta baja); y respecto de la planta bajo cubierta, a la que corresponde según la licencia un uso de vivienda, dos de los tres elementos en que se divide, se describen como «local sin uso específico» (siendo posteriormente modificada la escritura respecto de uno de tales elementos, mediante diligencia subsanatoria, en el sentido de que su descripción correcta es la de «local a trastero»).

Cotejado el certificado del técnico acompañado a la escritura se observa que la concordancia que afirma existir entre el proyecto aprobado por la licencia y la descripción del edificio incorporada al título se refiere exclusivamente a la superficie construida y número de plantas y la distribución de aquella entre éstas, sin extender dicha aseveración a los usos determinados que fueron autorizados por la licencia. Recuérdese que el uso, disfrute y explotación de la propiedad inmobiliaria ha de hacerse «conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que



<http://civil-mercantil.com/>

tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien» por lo que la edificación sólo puede hacerse para «uso o usos determinados» (cfr. artículo 8 del Texto Refundido de la Ley de Suelo). Por tanto, para la inscripción de la obra nueva cuestionada en el Registro de la Propiedad será necesario o bien que la escritura se adapte al contenido de la licencia en cuanto al régimen de los usos autorizados, o bien que se solicite y apruebe por el órgano municipal competente la pertinente modificación de la licencia para ajustar el régimen de usos autorizados a los previstos en la escritura.

6. La conclusión anterior no queda desvirtuada por ninguno de los argumentos esgrimidos a contrario por el recurrente. No es admisible el argumento de que no estamos ante una modificación del uso del edificio (modificación que reconoce sujeta a licencia previa ex artículo 194 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Galicia), porque las discrepancias antes aludidas entre la licencia y la escritura en cuanto a asignación de usos en la planta sótano uno y planta bajo cubierta no pueden merecer otra consideración. No obsta a esta conclusión el hecho de que se pretenda eludir dichas contradicciones mediante el recurso a describir ciertos espacios del edificio como «sin uso específico», pues la autorización para su construcción se hizo vinculando ésta a unos usos y destinos específicos y determinados.

Tampoco es asumible la afirmación de que las licencias concedidas en el presente caso no imponen usos determinados, a excepción de las nueve viviendas autorizadas, pues, como por extenso se ha explicado «supra», la ampliación de la obra con adición de una segunda planta de sótano se autorizó en los estrictos términos que constan en la licencia de 2008, entre los que figura la determinación del destino y usos de cada una de las plantas del edificio, y no sólo respecto de la nueva planta de sótano. Hay que recordar que, según reiterada doctrina de este Centro Directivo (cfr. Resoluciones 14 de julio de 2009 y 7 de noviembre de 2012) los términos y condiciones que figuran en las licencias no son requisitos que agotan su eficacia en el ámbito administrativo, sino que se erigen en reglas determinantes de la propia autorización. Del mismo modo la licencia de 2012, de prórroga o renovación, se concede bajo la condición de que «las obras se ajusten a los proyectos presentados y documentación aprobada, conforme a las licencias concedidas en los acuerdos de la Junta de Gobierno de fechas 21-09-2007 y 28-03-2008», por lo que, como señala el registrador en su preceptivo informe, las tres licencias han de ser consideradas en su conjunto como un acto único de «conformidad, aprobación o autorización administrativa» de la obra (cfr. artículo 20.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo).

**DEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



<http://civil-mercantil.com/>

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la calificación registral, en los términos que resultan de los fundamentos de Derecho anteriores.

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, 21 de abril de 2014. El Director General de los Registros y del Notariado, Joaquín José Rodríguez Hernández.