3. URBANISMO

La inoperancia de la aplicación al cambio de uso de las normas sobre inscripción de la declaración de obra nueva por antigüedad en la moderna doctrina de la Dirección General

The inapplicability to change of use of the rules governing the registration of declarations of new construction by lapse of time in the modern doctrine of the Directorate-General

por
EUGENIO-PACELLI LANZAS MARTÍN
Abogado

RESUMEN: Análisis del cambio de orientación de la doctrina de la Dirección General sobre la inscripción del cambio de uso por antigüedad que se produce a partir de la resolución de 9 de abril de 2024. Estudio comparativo de las dos tendencias. Especial consideración de la cuestión relativa a la acreditación de la compatibilidad del nuevo uso con el planeamiento urbanístico. Exposición crítica de la grave problemática que, a juicio del autor, suscita la nueva doctrina en relación con la que venía aplicando con anterioridad.

ABSTRACT: Analysis of the change in the directorate-general's doctrine regarding the registration, by lapse of time, of changes of use introduced from the decision of 9 April 2024 onwards. A comparative study of the two approaches. Particular consideration of the issue of proof of the compatibility of the new use with urban planning regulations. A critical examination of the serious problems which, in the author's view, the new doctrine raises in relation to the previously applied approach.

PALABRAS CLAVE: Obra nueva, edificio, cambio de uso, licencia, antigüedad, prescripción, caducidad, restablecimiento de la legalidad, disciplina urbanística.

KEYWORDS: New building declaration, change of use; planning permission, lapse of time, limitation period, expiry, restoration of legality, urban planning enforcement.

https://doi.org/10.36151/rcdi.2026.814.17

Licencia Creative Commons vía: CC BY-NC-ND 4.0

Resolución de 10 de julio de 2025, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública

SUMARIO: I. RESUMEN DE LOS HECHOS.—II. EXTRACTO DE LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO.—III. COMENTARIOS: 1. Las dos vías legales de inscripción de la declaración de obra nueva y su extensión al cambio de uso. 2. La doctrina amplia inicial de la dirección general. *A) Presupuestos de aplicación de las normas sobre obra nueva al cambio de uso. B) Prueba documental de la antigüedad del uso. C) Plazo de prescripción: «dies a quo». D) Sobre la concordancia del uso con la ordenación urbanística.* 3. La doctrina restrictiva moderna. *A) Presupuestos de aplicación de las normas sobre obra nueva al cambio de uso. B) Prueba documental de la antigüedad del uso. C) Plazo de prescripción: «dies a quo». D) Sobre la concordancia del uso con la ordenación urbanística.* 4. La problemática suscitada por la doctrina moderna: la inoperancia práctica de la aplicación del régimen de inscripción por antigüedad del artículo 28.4 del trlsru. *A) Síntesis del cambio de rumbo de la Dirección General. B) La conformidad de un uso con el plan habilita la posibilidad de su legalización, lo que apunta a la aplicación del apartado 1 del artículo 28 del texto refundido en lugar de su apartado 4. C) La conformidad del uso con el plan privaría de contenido la nota marginal a que se refiere el artículo 28.4. D) La doctrina moderna implica la inoperancia práctica del artículo 28.4 en general. E) La doctrina moderna no refuerza el control de la legalidad urbanística ni la seguridad del tráfico jurídico, sino más bien lo contrario. F) La doctrina moderna dificulta la concordancia entre el Registro y la realidad extrarregistral*. 5. La diferente relevancia de la implantación del uso y de su ejercicio efectivo en el procedimiento urbanístico y el registral. *A) La distinción entre la implantación del uso y su ejercicio o desarrollo efectivo. B) El valor de la distinción en el ámbito urbanístico. C) El valor de la distinción en el ámbito registral.* 6. Consideraciones sobre la extensión de las normas rectoras del procedimiento urbanístico al procedimiento registral en esta materia.—IV. CONCLUSIONES

I. RESUMEN DE LOS HECHOS

Se presenta una escritura pública mediante la cual se formaliza el cambio de uso de un local para destinarlo a vivienda en un edificio en régimen de propiedad horizontal. Según se expresaba en la escritura, para acreditar el cambio de uso y su prescripción a efectos urbanísticos, se incorporaba un certificado expedido por técnico competente en el que se determinaba la fecha de terminación de las obras de sustitución del uso, siendo esta fecha anterior al plazo previsto aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante, manifestando que la vivienda cumplía con todos los requisitos exigidos por el planeamiento para el nuevo uso y que este no era contrario a dicho planeamiento.

La registradora suspendió la inscripción solicitada porque, «siendo en la actualidad el uso de las fincas integrantes del total inmueble el de local comercial o el de local oficina (...), para que opere la prescripción, en este caso, no sólo se necesita acreditar desde cuándo está destinada a vivienda y cuándo fueron las últimas reformas llevadas a cabo que culminaron la obra, plazo a partir del cual se

computa lo prescripción, sino que además debe acreditarse, que ese uso no es contrario al planeamiento urbanístico, pues en otro caso no operaría la prescripción».

II. EXTRACTO DE LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO

La resolución dedica sus tres primeros fundamentos de derecho a reflejar fielmente la consabida doctrina seguida en múltiples resoluciones anteriores y posteriores sobre la aplicabilidad al cambio de uso del régimen de inscripción de la declaración de obra nueva dispuesto en el artículo 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y en los artículos 45 y siguientes 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.

En el fundamento 4, después de recoger la doctrina tradicional, se hade eco de la existencia de una nueva tendencia en estos términos: «No obstante, en la reciente resolución de esta Dirección General de 9 de abril de 2024 (...) se afirmó que 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 se condiciona a que tanto la normativa urbanística de aplicación como la jurisprudencia que la interpreta posibiliten la prescripción o caducidad de la acción de restablecimiento de legalidad respecto al uso.

De esta forma, en aquellas autonomías que no admitan la prescripción de la modificación de uso, la única vía admisible para la inscripción registral de la modificación de la descripción de la finca en cuanto a su destino es la acreditación de la oportuna licencia o certificado municipal que acredite su situación consolidada o en fuera de ordenación, al amparo del artículo 28, apartado 1, de la Ley de Suelo, sin que sea posible su inscripción sin acreditar algún título administrativo habilitante.

Así, esta Dirección General debe tener presente la doctrina jurisprudencial, aun procedente del orden jurisdiccional contencioso administrativo, en la medida en que es determinante de uno de los presupuestos definidos por el citado artículo 28, apartado 4, de la Ley de Suelo, es decir, que se trate de 'construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes'.

(...) En consecuencia, son los usos no permitidos por el planeamiento urbanístico los únicos que no están sometidos al plazo de caducidad de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística, como ha reiterado la más reciente sentencia de 12 de marzo de 2021 (recurso número 853/2019).

(...) Respecto al cómputo del plazo de caducidad establecido en el artículo 195.1 de la Ley 9/2011, del Suelo de la Comunidad de Madrid (...), no resulta suficiente acreditar que el local en cuestión, total o parcialmente, ha venido dándosele un uso residencial, dado que tal uso bien pudo dársele sin que existiese acceso de vehículo, sin cubrición de la nave o sin la actualmente distribución en diversas dependencias, 'pues es necesario, reiteramos, acreditar, no desde cuando se le viene

dando un uso residencial a la nave industrial, sino cuando fueron llevadas a cabo y ejecutadas las concretas obras, no otras' —cfr. sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de octubre de 2021—.

(...) Ahora bien, dado el carácter no contradictorio del procedimiento registral y el hecho de que se trate de actuaciones interiores que, en muchos casos, solo podrán ser conocidas por el Ayuntamiento tras su comunicación registral, como primer signo exterior, deben matizarse los requisitos regulados por el artículo 28.4 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, para admitir únicamente, como medio de prueba del carácter consolidado del cambio de uso o destino de fincas integradas en edificios ya declarados, el oportuno certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística».

Finalmente, en el fundamento de derecho 5, la resolución concluye que «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 se condiciona a que tanto la normativa urbanística de aplicación como la jurisprudencia que la interpreta posibiliten la prescripción o caducidad de la acción de restablecimiento de legalidad respecto al uso, y que, caso de preverse en la normativa un plazo de prescripción, se acredite el transcurso de éste. (...) En conclusión, a los efectos del artículo 28.4 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, para admitir como medio de prueba del carácter consolidado de las obras que determinan el cambio de uso o destino de una finca integrada en edificios ya declarados, es necesario acreditar el oportuno certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística».

III. COMENTARIOS

1. Las dos vías legales de inscripción de la declaración de obra nueva y su extensión al cambio de uso

Como es sabido, hasta finales del siglo pasado la inscripción de la declaración de obra nueva se practicaba sin necesidad de acreditar su correspondencia con el ordenamiento urbanístico de acuerdo con los antiguos artículos 208 de la Ley Hipotecaria y 308 de su Reglamento[1].

Sin embargo, este panorama cambió con la entrada en vigor de la Ley 8/1990 de reforma de la Ley del Suelo y el subsiguiente texto refundido de 1992 y la evolución legislativa posterior, mediante la exigencia de requisitos adicionales con el fin de reforzar el control de la legalidad de la declaración de obra nueva[2].

En nuestros días la regulación de la inscripción de la declaración de obra nueva se contiene en esencia en el artículo 28 del vigente texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 y el 202 de la Ley Hipotecaria, así como en su desarrollo reglamentario establecido por los artículos 45 y siguientes del Real Decreto 1093/1997.

El citado artículo 28 establece dos vías posibles para la inscripción de la declaración de obra nueva: una general y otra especial. La regla general es la recogida en el apartado 1 y consiste, sintéticamente, en la necesidad de aportación «del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera

la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística» junto a la certificación de técnico competente de conformidad de la obra con el proyecto, así como, tratándose de obras nuevas terminadas, la documentación que acredite «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».

La regla especial se contempla en el apartado 4 del mismo artículo 28, que permite inscribir la declaración de obra nueva sin necesidad del concurso de los requisitos del apartado 1 siempre que se acredite fehacientemente el transcurso, desde la terminación de la obra, de los plazos previstos en la legislación del suelo autonómica correspondiente para el restablecimiento de la legalidad urbanística (es el caso de las llamadas obras antiguas), plazos que el artículo califica como de prescripción, aunque la jurisprudencia se inclina por considerarlos como de caducidad[3]. Este apartado establece lo siguiente:

«No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se regirá por el siguiente procedimiento:

a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.
b) Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación.
c) Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario.

La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe

de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados».

En la actualidad la Dirección General sigue en esta materia una línea doctrinal inequívoca, consistente en entender que la inscripción del uso de las edificaciones, o de los diferentes departamentos en que pudieran estar divididas, se encuentra canalizada formalmente bajo la cobertura legal de la regulación de la declaración de obra nueva, y que lo mismo sucede con la modificación del uso previamente registrado. Así lo ha manifestado en múltiples resoluciones, incluida la que analizamos en este comentario, que señala lo siguiente: «Por los anteriores razonamientos, este Centro Directivo ha afirmado (...), 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 y Rehabilitación Urbana, con independencia del uso urbanístico previsto en el planeamiento y el uso efectivo que, de hecho, se dé a la edificación».

Expuesta la doctrina sobre la procedencia de la aplicación al cambio de uso de las dos formas posibles de constancia registral de la declaración de obra nueva, nos vamos a centrar en la segunda de ellas: la basada en la antigüedad.

Sobre la aplicación del artículo 28.4 del texto refundido de 2015 al cambio de uso de edificaciones han recaído múltiples resoluciones cuyo estudio permite apreciar un reciente cambio de orientación del centro directivo al pasar de un criterio amplio inicial a otro criterio más restrictivo que se sigue en la actualidad.

En los apartados que siguen se da muestra de las dos etapas que resultan de esta evolución. Con carácter previo, conviene poner de manifiesto que el análisis de cada uno de los casos contemplados en las diferentes resoluciones consideradas exige tener en cuenta múltiples variables, como, por ejemplo, el objeto del título presentado (que en algunos supuestos es directa y exclusivamente el cambio de uso mientras que en otros forma parte de un negocio jurídico más amplio como la declaración de las obras de habilitación que permiten el nuevo uso). Entre esas variables destaca especialmente el contenido de las normas particulares establecidas en la legislación autonómica aplicable en cada caso en materia de control administrativo y disciplina urbanística relativas a los actos que requieren autorización, a los títulos habilitantes, a las formas de restablecimiento de la legalidad urbanística, a los plazos de prescripción y caducidad y su cómputo, etc. Si bien no corresponde a un trabajo de estas características realizar una exposición pormenorizada de todas las circunstancias concurrentes en cada supuesto, el análisis de las distintas resoluciones permite extraer las ideas definitorias de cada una de las etapas, como hacemos seguidamente.

2. La doctrina amplia inicial de la dirección general

El criterio seguido originariamente por la Dirección General sobre los términos de la aplicación de las normas relativas a la declaración de obra nueva al cambio de uso por antigüedad se caracteriza por su flexibilidad y permisividad, al hacerse de manera directa y sin grandes adaptaciones o exigencias adicionales.

Son muchas las resoluciones inspiradas por esta doctrina inicial[4], si bien para su exposición consideramos oportuno partir de los pronunciamientos de la resolución de 21 de julio de 2021 por la claridad de su construcción y el carácter paradigmático de su supuesto de hecho.

En el supuesto contemplado por la citada resolución de 2021, se presenta a inscripción una escritura de cambio de uso por antigüedad acreditada por uno de los documentos a que se refiere el artículo 28.4 del texto refundido de 2015. En la escritura presentada, «el propietario de un elemento privativo de una propiedad horizontal que consta en el Registro de la Propiedad como local de garaje, tras exponer que según la certificación catastral descriptiva y gráfica correspondiente a la finca su destino es el de vivienda, que de los antecedentes en Catastro de dicho inmueble resulta que desde el año 2000 su uso es residencial (...), declara en consecuencia el cambio de uso a vivienda de dicha finca y solicita su inscripción en el Registro, al amparo de lo dispuesto por el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y del criterio establecido por esta Dirección General» (fundamento 1, primer párrafo, de la citada resolución de 21 de julio de 2021).

A continuación vamos a exponer en apartados separados los que, a nuestro juicio, son los cuatro criterios conformadores de esta doctrina inicial a fin de facilitar su confrontación respectiva con los de la doctrina moderna que veremos después.

A) Presupuestos de aplicación de las normas sobre obra nueva al cambio de uso

Las resoluciones comprendidas dentro de esta primera etapa, entre las que se encuentra la antes citada de 21 de julio de 2021, recogen exactamente la argumentación que hemos descrito en el apartado 1 sobre la equiparación del cambio de uso a la modificación de la declaración de obra inscrita en cuanto a su régimen de acceso registral mediante la aplicación a esta última del artículo 28 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aplicación que se realiza de manera directa y sin exigir la concurrencia de presupuestos o condicionantes adicionales.

B) Prueba documental de la antigüedad del uso

Tras describir la doctrina sobre la aplicación de las normas sobre declaración de obra nueva al cambio de uso en los términos ya vistos, la resolución de 21 de julio de 2021 afirma que la antigüedad de este puede acreditarse conforme al artículo 28.4 del citado texto refundido de 2015 en relación con el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, «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)» (fundamento 4, párrafo segundo). Por lo tanto, se admite esta acreditación mediante cualquiera de los cuatro documentos propios de la declaración de obra nueva por

antigüedad previstos en los citados preceptos y sin necesidad de aportar un certificado municipal de donde resulte la consolidación del uso.

La Dirección General ha mantenido constantemente la suficiencia probatoria de los medios indicados a los efectos de la inscripción del cambio de uso, considerando que la aplicación del artículo 28.4 de la Ley de Suelo estatal «no requiere una prueba exhaustiva de la efectiva prescripción» (fundamento 7, párrafo quinto).

C) Plazo de prescripción: «dies a quo»

En el caso contemplado por la referida resolución se aplicó la legislación madrileña, cuyas normas sobre los plazos de disciplina urbanística se pronuncian en términos muy similares a los vigentes en otras comunidades autónomas[5].

La duración de los plazos de prescripción y caducidad aplicables a las infracciones urbanísticas varía de una comunidad a otra, pero para su cómputo las leyes y la jurisprudencia que las complementa suelen distinguir entre las infracciones consistentes en la ejecución de obras y las procedentes del desarrollo de usos o actividades continuadas, comenzando a correr el plazo en las segundas desde el cese del uso o actividad. Sin embargo, en este primer momento la Dirección General consideraba al cambio de uso como un acto puntual y señalaba como *dies a quo* el día de la terminación de las obras de habilitación de la edificación para el nuevo uso o el momento en que la configuración física de la edificación reuniera las características fácticas adecuadas para servir a ese uso.

A estas cuestiones se refiere la resolución de 21 de julio de 2021 en los términos que se reproducen a continuación.

«Para el cómputo de los plazos de prescripción, el párrafo segundo del artículo 237.1 de la Ley del Suelo de Madrid dispone que cuando la infracción se haya cometido con ocasión de la ejecución de obras o el desarrollo de usos, el plazo de la prescripción de aquélla nunca comenzará a correr antes de la total terminación de las primeras o el cese definitivo en los segundos y en su párrafo tercero añade que en las infracciones derivadas de una actividad continuada, la fecha inicial del cómputo será la de la finalización de la actividad o la del último acto con el que la infracción se consuma.

(...) Respecto a la consideración como actividad continuada de la infracción de cambio ilegal de uso urbanístico, debe destacarse que, a pesar de que la legislación urbanística anterior no preveía previsión interpretativa semejante a la entonces vigente, ya la jurisprudencia había conformado igual doctrina para el supuesto.

(...) Ahora bien, sin necesidad de entrar a valorar tal doctrina en sede de infracciones urbanísticas, debe partirse de que como se ha expuesto más arriba, nos encontramos, en sede registral, ante la constatación tabular de la modificación de la declaración de obra inscrita, de uno de sus elementos descriptivos definitorios, lo que precisamente justifica la aplicación analógica de la previsión legal del artículo 28.4.

(...) Además, admitida la procedencia de medidas de reposición de legalidad urbanística frente a los cambios ilegales de uso urbanístico, es evidente la incon-

gruencia de considerar como fecha de cómputo a efectos de caducidad o prescripción, la del cese de la actividad, pues de otro modo carecería de sentido la actuación contra tal situación de hecho».

Partiendo de las consideraciones anteriores, la resolución admite como prueba del transcurso del plazo de prescripción de la acción administrativa para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición «la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, con su correspondiente código seguro de verificación, de la que resulta que dicha finca está destinada a vivienda, si bien sin indicación alguna de la antigüedad de dicho uso, junto con otro documento anexo obtenido a través de la Sede Electrónica del Catastro mediante consulta realizada por el notario, denominado 'Antecedentes en Catastro de un inmueble. Datos físico-económicos', del cual resulta que desde el día 31 de diciembre de 1998, fecha más antigua que aparece en dicho informe, hasta el día 20 de noviembre de 2020 en que se realiza la consulta protocolizada en la escritura el uso del inmueble ha sido residencial». Por lo tanto, se considera que el plazo de prescripción comienza a contar desde el momento en que la edificación adquirió las condiciones materiales adecuadas para su destino efectivo al nuevo uso de cuya inscripción se trata, de modo que el transcurso del plazo legal desde aquel momento posibilita la inscripción del uso por antigüedad.

D) Sobre la concordancia del uso con la ordenación urbanística

La resolución de 2021 a la que venimos refiriéndonos considera que para la inscripción del cambio de uso no es necesario acreditar la concordancia de este con la ordenación urbanística, al afirmar que «El hecho de que la superficie mínima que han de tener las viviendas según la normativa urbanística sea un dato objetivo no impide la aplicación de la doctrina expuesta, pues al registrador le corresponde el control de la legalidad urbanística, pero solo a través de los mecanismos legalmente previstos, entre los cuales no se encuentra el realizar un juicio sobre si una vivienda reúne o no las características exigidas por la legislación urbanística para tener la consideración de tal.

Es al Ayuntamiento al que le corresponde ese concreto control y es él el que debería haber reaccionado contra la infracción urbanística que se hubiere podido cometer, anotando en su caso el expediente incoado en el Registro de la Propiedad, y quien también estará obligado, una vez recibida la notificación por parte del registrador de haber realizado la inscripción del cambio de uso, a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción del cambio de uso, la concreta situación urbanística de la finca tras dicho cambio, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario, incurriendo en responsabilidad en caso de no hacerlo por los perjuicios económicos que se produzcan al adquirente de buena fe de la finca» (fundamento 6).

Más adelante, continúa diciendo que «Por otra parte, la aplicación del artículo 28.4, no sólo al supuesto de obras de edificación, o segregaciones —cfr. resolución de 17 de octubre de 2014—, sino a la constancia registral de la mera modificación del uso de la misma, es acorde con el régimen urbanístico, donde la

existencia de usos en situación de fuera de ordenación o similar, según normativa aplicable, no ofrece problema alguno —cfr. artículo 64 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, y Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1990 y de 20 de marzo de 1997—.

En conclusión, en la medida que, como ha quedado expuesto, la constatación registral del cambio de uso de un inmueble, es equiparable a la modificación de la declaración de obra inscrita, como elemento definitorio del objeto del derecho, su régimen de acceso registral se basará por tanto en cualquiera de las dos vías previstas por el artículo 28 de la Ley estatal de Suelo, con independencia del uso urbanístico previsto en el planeamiento y el uso efectivo que, de hecho, se dé a la edificación.

La aplicación del artículo 28.4, por otra parte, lejos de amparar situaciones contrarias a la legalidad urbanística, constituye un mecanismo que favorece su protección, pues practicada la inscripción, el registrador ha de comunicar a la Administración su práctica, debiendo dejarse constancia en la nota de despacho y en la publicidad registral, en interés de eventuales terceros» (fundamento 7, tres últimos párrafos).

3. La doctrina restrictiva moderna

Frente a la doctrina clásica expuesta en el apartado 2 anterior, a partir de la resolución de 9 de abril de 2024 se aprecia un ostensible cambio de orientación, dando lugar a lo que en conjunto puede considerarse como la doctrina moderna de la que se hacen eco otras muchas posteriores[6]. Entre todas estas resoluciones hemos seleccionado la de 10 de julio de 2025 como objeto de este comentario y descrita en los apartados I y II precedentes" por "Entre todas estas resoluciones hemos seleccionado como objeto de este comentario la de 10 de julio de 2025 (descrita en los apartados I y II precedentes), por coincidir con la anterior tanto su supuesto de hecho como la legislación autonómica aplicable (en concreto, la de la Comunidad de Madrid). Para facilitar la confrontación de las diferentes características diferenciales entre una y otra tendencia, distinguiremos los mismos apartados que en el caso anterior.

A) Presupuestos de aplicación de las normas sobre obra nueva al cambio de uso

En esta segunda orientación se reproduce la argumentación sobre la extensión al cambio de uso del régimen de inscripción de la declaración de obra previsto en el artículo 28 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, pero ahora se introducen dos presupuestos o condicionantes adicionales a los que nos referimos seguidamente.

El primero de estos presupuestos consiste en la necesidad de que la legislación autonómica prevea la prescripción o caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística específicamente respecto al «uso», expresión que es empleada en términos genéricos y sin precisión alguna aunque, como veremos, presenta connotaciones muy diferentes entre sí.

Así lo sostiene la resolución al señalar en su fundamento 4 que «No obstante, en la reciente resolución de esta Dirección General de 9 de abril de 2024, relativa a una escritura de declaración de obra antigua de habilitación de buhardilla como vivienda en el País Vasco, se afirmó que 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 se condiciona a que tanto la normativa urbanística de aplicación como la jurisprudencia que la interpreta posibiliten la prescripción o caducidad de la acción de restablecimiento de legalidad respecto al uso.

De esta forma, en aquellas autonomías que no admitan la prescripción de la modificación de uso, la única vía admisible para la inscripción registral de la modificación de la descripción de la finca en cuanto a su destino es la acreditación de la oportuna licencia o certificado municipal que acredite su situación consolidada o en fuera de ordenación, al amparo del artículo 28, apartado 1, de la Ley de Suelo, sin que sea posible su inscripción sin acreditar algún título administrativo habilitante».

El segundo de los presupuestos seguidos en esta construcción moderna consiste en la conformidad del uso con el planeamiento aplicable por entender que es el único susceptible de prescripción o caducidad. Nos referimos a esta cuestión en la letra D del presente apartado 3.

B) Prueba documental de la antigüedad del uso

Frente a la doctrina tradicional que, como vimos, admitía para el cambio de uso los cuatro medios de prueba de la antigüedad previstos en el artículo 28.4 del texto refundido estatal, la citada resolución, tras exponer los dos presupuestos anteriores, añade que «En conclusión, a los efectos del artículo 28.4 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, para admitir como medio de prueba del carácter consolidado de las obras que determinan el cambio de uso o destino de una finca integrada en edificios ya declarados, es necesario acreditar el oportuno certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística», confirmando la calificación el registrador que consideraba insuficiente para acreditar la antigüedad la mera presentación de un certificado expedido por técnico competente del que resultaba que las obras de habilitación para vivienda eran de fecha anterior al plazo de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Esta idea es desenvuelta por la resolución de 23 de septiembre de 2025, que considera como único medio de acreditar el transcurso de dicho plazo «el oportuno certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística», sin que quepa ninguno de los demás medios previstos en el apartado 4 del citado artículo 28 (según señala en su fundamento 18), pues dicho transcurso «deberá ser acreditado por el órgano competente en materia de disciplina urbanística como único medio de prueba del carácter consolidado del cambio de uso o destino de fincas integradas en edificios ya declarados» (fundamento 17). En el mismo sentido, la resolución cita en su apoyo otras anteriores, como la de 25 de junio de 2025, que dice textualmente que «deben matizarse los requisitos regulados por el artículo 28.4 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, para admitir únicamente, como medio de prueba del carácter consolidado del cambio de uso o

destino de fincas integradas en edificios ya declarados, el oportuno certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística».

C) Plazo de prescripción: «dies a quo»

En cuanto al día inicial del cómputo del plazo, la resolución de 10 de julio de 2025 afirma que «el hecho de que exista jurisprudencia que no admita la prescripción del uso como actividad continuada no obsta a la posible aplicación de la doctrina de esta Dirección General que se refiere a las obras que determinan la modificación del destino de la finca en cuanto a cualidad descriptiva. (...) Sin embargo, como ha puesto de manifiesto este Centro Directivo (vid. las Resoluciones de 11 de junio y 9 de julio de 2024 y 25 de junio de 2025), para que opere la prescripción no sólo se necesita acreditar desde cuándo está destinada a vivienda, y cuándo fueron las últimas reformas llevadas a cabo que culminaron la obra, plazo a partir del cual se computa la prescripción; sino que, además, debe acreditarse, como también se ha afirmado, que ese uso no es contrario al planeamiento urbanístico, pues en otro caso no operaría la prescripción». Y para tal acreditación sólo considera admisible, como acabamos de ver, un certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística, y no cualquiera de los medios establecidos en el artículo 28.4 del texto refundido.

Esta idea es complementada por las siguientes afirmaciones de la resolución de 23 de septiembre de 2025: «En cuanto a la jurisprudencia, atendiendo en primer lugar doctrina del Tribunal Supremo, conviene recordar las Sentencias de 22 de enero de 1992 y de 21 de febrero de 2023, en el sentido de entender que el plazo de prescripción para la restauración de la legalidad urbanística infringida se refiere a actividades que se llevan a cabo en un momento determinado, pero no a actividades continuadas, como el uso de los edificios, que puede ser prohibido, si es ilegal, en tanto en cuanto se esté realizando. Es decir, que el plazo de prescripción de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida comienza desde que cesa la actividad que la infringe, pero no comienza mientras se está desarrollando», con lo que considera que el plazo de prescripción no puede comenzar sino a partir del momento en que cese el uso no habilitado por el plan.

D) Sobre la concordancia del uso con la ordenación urbanística

Ya hemos hecho referencia a esta nueva exigencia de la doctrina moderna de la Dirección General, según la cual el uso que pretenda inscribirse por antigüedad deberá estar permitido por el planeamiento urbanístico, señalando que «no sería admisible el uso contrario al Plan en una edificación ilegal dado que, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 2000, dicho uso no puede adquirirse por prescripción aunque haya caducado la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística. Criterio seguido por este Centro Directivo en las Resoluciones de 11 de junio y 9 de julio de 2024 y 25 de junio de 2025, que declararon que para que opere la prescripción no sólo se necesita acreditar desde cuándo está destinada a vivienda, y cuándo fueron las últimas reformas que culminaron la obra, plazo a

partir del cual se computa la prescripción; sino que, además, debe acreditarse que ese uso no es contrario al planeamiento urbanístico pues en otro caso no operaría la prescripción» (fundamento 13 de la resolución de 23 de septiembre de 2025).

En definitiva, la nueva tendencia considera que sólo se considera admisible la inscripción del cambio de uso por antigüedad, es decir, por la vía del apartado 4 del artículo 28 del texto refundido, cuando concurren los siguientes presupuestos y requisitos: (i) que la legislación del suelo autonómica aplicable en cada caso prevea expresamente la prescripción o caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística respecto del uso; (ii) que el uso de que se trate esté autorizado o sea conforme con el planeamiento urbanístico, y (iii) que se acredite el transcurso del plazo acompañando un certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística que declare el carácter consolidado del cambio de uso o destino. Faltando alguno de estos requisitos, debe entenderse que la inscripción del cambio de uso sólo podría obtenerse por la vía ordinaria del apartado 1 del citado artículo 28, es decir, mediante el título habilitante en cada caso establecido, pero no por antigüedad conforme a su apartado 4.

4. La problemática suscitada por la doctrina moderna: la inoperancia práctica de la aplicación del régimen de inscripción por antigüedad del artículo 28.4 del TRLSRU

A) Síntesis del cambio de rumbo de la Dirección General

En los dos apartados anteriores se ha expuesto la evolución de la doctrina de la Dirección General en la materia objeto de este comentario mediante el análisis comparativo de dos resoluciones que se acogen respectivamente al criterio tradicional y al moderno. Estas resoluciones parten de la aplicación de la misma legislación autonómica y contemplan el mismo supuesto de hecho, consistente en la calificación de una escritura de cambio de uso de local a vivienda por antigüedad acreditada a través de uno de los medios del artículo 28.4 del texto refundido. Sin embargo, la respuesta dada a esta cuestión es completamente diferente en una y otra resolución.

Recapitulando, la resolución de 21 de julio de 2021 revocó la calificación negativa del registrador y declaró inscribible el cambio de uso por antigüedad acreditada a través de uno de los medios del artículo 28.4 del texto refundido (en concreto, una certificación catastral) y sin necesidad de ningún requisito adicional. Es de destacar que el nuevo uso declarado no estaba amparado por el planeamiento, como lo demuestra tanto la calificación del registrador (apartado 2 de los hechos) como el reconocimiento de esta circunstancia que hace reiteradamente el notario recurrente (apartado 3 de los hechos) y así se deduce también de los fundamentos de la resolución (fundamento 6, párrafo primero, y fundamento 7, párrafos decimocuarto y decimoquinto).

En cambio, la resolución de 10 de julio de 2025, en un supuesto análogo al anterior, confirma la calificación registral y rechaza la inscripción del cambio de uso por antigüedad acreditada también por uno de los medios del citado artículo 28.4 (en este caso, una certificación expedida por técnico competente) al considerar necesaria la acreditación de la conformidad del nuevo uso con el planeamiento y «admitir únicamente, como medio de prueba del carácter consolidado del cambio

de uso o destino de fincas integradas en edificios ya declarados, el oportuno certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística».

A nuestro juicio, la moderna doctrina seguida por el centro directivo plantea graves inconvenientes a los que nos referimos a continuación.

B) La conformidad de un uso con el plan habilita la posibilidad de su legalización, lo que apunta a la aplicación del apartado 1 del artículo 28 del texto refundido en lugar de su apartado 4

Ya vimos que, según la tesis moderna, para la inscripción del nuevo uso por antigüedad «debe acreditarse que ese uso no es contrario al planeamiento urbanístico pues en otro caso no operaría la prescripción», acreditación que se realiza «por el órgano competente en materia de disciplina urbanística como único medio de prueba del carácter consolidado del cambio de uso o destino de fincas integradas en edificios ya declarados».

Para llegar a esa conclusión, se parte de una argumentación procedente de la jurisprudencia citada en la resolución analizada, según la cual la Administración puede y debe perseguir el desempeño de un uso contrario al planeamiento, pero sólo mientras subsista, al tratarse de una actuación continuada y no haber comenzado por ello el plazo de legal prescripción o caducidad.

Esta argumentación es perfectamente lógica dentro del contexto en el que se desenvuelve la citada jurisprudencia, correspondiente a la interpretación que hace la jurisdicción contencioso-administrativa de las normas relativas al procedimiento administrativo de disciplina urbanística. Sin embargo, no compartimos la aplicación sin matización alguna de esta doctrina al procedimiento registral, dadas las importantes diferencias existentes entre ambas clases de procedimientos. En el apartado 5 volveremos sobre este punto.

Lo que ahora interesa es que sostener la exigencia de la conformidad del uso con el planeamiento como requisito para su inscripción por antigüedad implica en la práctica la inoperancia de la aplicación de las normas sobre declaración de obra nueva a la inscripción del cambio de uso. La nueva exigencia de la acreditación de la conformidad del nuevo uso con la ordenación urbanística es un requisito establecido para el caso del apartado 1 del artículo 28, y no para el caso del apartado 4. Esta conformidad implica en realidad la posibilidad de «legalización», es decir, la del otorgamiento *a posteriori* de la licencia o título habilitante establecido en las diferentes leyes autonómicas del suelo para el cambio de uso. El otorgamiento de este título no tiene carácter discrecional, sino reglado, por lo que no cabe su denegación cuando el nuevo uso es conforme con el planeamiento.

En definitiva, esta tendencia moderna llevaría consigo la improcedencia de la aplicación del apartado 4 del artículo 28.4 del texto refundido de 2015 al cambio de uso pues la legalización del nuevo uso constituye por sí un título habilitante para su constancia registral, pero no por la vía de dicho apartado, sino por la del apartado 1 del mismo artículo 28, con lo que resultaría superfluo exigir también la acreditación de la antigüedad del nuevo uso legalizado.

Dicho de otra forma, en nuestra opinión es un contrasentido entender que para la aplicación del artículo 28.4 se precise acreditar un extremo que, por sí,

abre la puerta a la aplicación del artículo 28.1 sin que, por tanto, resulte necesario el transcurso del plazo de caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística.

C) La conformidad del uso con el plan privaría de contenido la nota marginal a que se refiere el artículo 28.4

La novedosa exigencia de la conformidad del uso con el planeamiento como requisito necesario para la inscripción del cambio de uso por antigüedad vaciaría de contenido el régimen previsto en las letras b) y c) del artículo 28.4, que, como vimos, establecen que, tras la comunicación por el registrador de haberse practicado la inscripción, el Ayuntamiento deberá dictar la resolución necesaria para hacer constar por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, «la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario».

Si se entiende que sólo cabe la inscripción por antigüedad del uso que sea conforme con el planeamiento, el así inscrito nunca podría encontrarse en aquella «concreta situación urbanística», en clara referencia a la asimilada a la de fuera de ordenación, ni estaría sujeto, por tanto, a las «limitaciones» propias de esa situación, con lo que carecería de sentido y de contenido la práctica de la indicada nota marginal.

D) La doctrina moderna implica la inoperancia práctica del artículo 28.4 en general

Las anteriores consideraciones relativas al cambio de uso por antigüedad de una obra nueva previamente inscrita serían extensibles, a nuestro juicio, a la primera inscripción de una declaración de obra nueva, con lo que el citado artículo 28.4 quedaría privado de sentido en términos generales y no sólo en su aplicación al cambio de uso.

En este sentido, si, como admite constantemente la Dirección General, el uso forma parte integrante de la obra y del objeto del derecho de propiedad, en aplicación de la orientación moderna también para la inscripción por antigüedad de la declaración de obra sería exigible acreditar la conformidad con el plan del uso que se deduzca de la descripción de la edificación en el título.

En definitiva, los principios que inspiran la doctrina moderna para la inscripción del cambio de uso de una obra nueva previamente inscrita habrían de aplicarse igualmente a la inscripción de la declaración de obra nueva por antigüedad ya que, con ella, accedería también el uso como elemento integrante de la descripción de la obra. Y el modo de acreditar aquella concordancia habría de ser igualmente el certificado municipal acreditativo de la conformidad del uso con el plan, lo cual, según queda dicho, vaciaría de contenido el apartado 4 del artículo 28 pues, en el caso de darse tal conformidad," por "artículo 28 pues la comprobación de esa conformidad se extendería necesariamente a la aptitud material de la edificación para su destino al nuevo uso. En el caso de darse tal conformidad, lo procedente sería su legalización, siendo superfluo acreditar el transcurso del plazo

de caducidad legal pues la vía adecuada para su inscripción sería la ordinaria del apartado 1 del mismo artículo.

Para la inscripción de la declaración de obra nueva por antigüedad el artículo 28.4 impone al registrador la comprobación de las siguientes circunstancias: «la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general».

Por lo tanto, la comprobación de si la obra que se declara por antigüedad se destina a un uso compatible con el plan, si bien es necesaria en el caso del apartado 1 del artículo 28, no se encuentra entre los obstáculos que impiden la inscripción en el de su apartado 4, a cuyo amparo la Dirección General ha permitido desde siempre la inscripción de la obra antigua con independencia de si el uso presenta o no esa compatibilidad. Así lo ha declarado constantemente el centro directivo cuando señala que la práctica de la inscripción prevista en el artículo 28.4 se realiza «con independencia del uso urbanístico previsto en planeamiento». Esta expresión se contiene en la resolución de 12 de septiembre de 2016 y de ella se hacen eco todas las posteriores que han tratado la materia, incluidas las que siguen la doctrina moderna como la de 10 de julio de 2025 objeto de este comentario, revelando que la inscripción de la obra nueva por antigüedad (y con ella, del uso) se practica al margen de los usos previstos en la ordenación urbanística.

E) La doctrina moderna no refuerza el control de la legalidad urbanística ni la seguridad del tráfico jurídico, sino más bien lo contrario

La doctrina tradicional de la Dirección General, según la cual, como se ha visto, se considera posible la inscripción por antigüedad prevista en el artículo 28.4 de la ley estatal «con independencia del uso urbanístico previsto en el planeamiento», no implica en modo alguno la consolidación de situaciones contrarias a la ordenación urbanística, sino que en ocasiones es el único medio que tiene la Administración de conocer tales situaciones y, en consecuencia, de reaccionar contra ellas cuando sea procedente.

En efecto, en la mayoría de los casos, las obras y cambios de uso que se realizan sin contar con la licencia o el título habilitante previsto en la correspondiente ley autonómica se realizan con absoluta clandestinidad, de tal modo que, a falta de la denuncia de algún vecino, en muchas ocasiones el único medio con el que cuenta la Administración urbanística para conocer la infracción y poder reaccionar contra ella es el mandato impuesto al registrador por la letra b) del artículo 28.4 consistente en dar cuenta a dicha corporación de la práctica de la inscripción. A ello añade letra c) del mismo artículo que el ayuntamiento, «una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario».

Con este sistema se posibilita al ayuntamiento, a la vista de la información recibida, la «incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate», así como la constancia registral de esa incoación mediante la anotación preventiva a que se refiere la propia norma[7], al mismo tiempo que se facilita el conocimiento por terceros del régimen limitado que supone la situación de fuera de ordenación o asimilada a ella prevista en la legislación autonómica, a través de la nota marginal indicada.

Por el contrario, la doctrina moderna, al impedir la práctica de la inscripción sin acreditar la concordancia del uso con el planeamiento, dificulta el conocimiento por la Administración de la infracción clandestina y el conocimiento por terceros tanto del régimen limitado de uso que entraña la situación asimilada a la de fuera de ordenación como del consecuente inicio del expediente de disciplina urbanística.

F) La doctrina moderna dificulta la concordancia entre el Registro y la realidad extrarregistral

Como queda dicho, la Dirección General considera al uso como un elemento integrante de la edificación u obra nueva y, con ello, del contenido del derecho de propiedad. Por otro lado, la declaración de obra nueva es uno de los medios legales para lograr «la concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad física y jurídica extrarregistral» conforme al artículo 198.4.º de la Ley Hipotecaria.

De lo anterior se sigue que la imposición de un requisito para la inscripción de la declaración de obra nueva y del cambio de uso que no se encuentra previsto por la ley (al no estar contemplado ni en el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo ni en el 52 del Real Decreto 1093/1997) y que no encuentra fácil acomodo en ella, genera una discordancia registral con la realidad cuando obstaculiza la constancia de un uso objetivo materializado y consolidado con el tiempo, inconveniente que sería extensible a la propia declaración de obra nueva, según se ha visto.

5. La diferente relevancia de la implantación del uso y de su ejercicio efectivo en el procedimiento urbanístico y el registral

A) La distinción entre la implantación del uso y su ejercicio o desarrollo efectivo

En el ámbito urbanístico la palabra «uso» tiene un carácter omnicomprensivo pues abarca realidades muy heterogéneas y que pueden dar lugar a múltiples clasificaciones desde diferentes puntos de vista.

A los efectos de este comentario nos centraremos en el concepto de uso desde la perspectiva de la actuación humana en relación con una construcción o edificio o con un elemento susceptible de aprovechamiento independiente. En este sentido, el concepto genérico de uso comprende tanto la actuación consistente en la «implantación» de un uso como la actividad de «ejercicio», «desarrollo», «utilización efectiva» o «disfrute» del uso. De este modo, cabe distinguir una doble acepción del uso.

La primera acepción tiene un marcado carácter objetivo al concebir el uso como una cualidad o característica inherente o propia de la edificación que la

hace idónea para servir a un destino determinado. Desde esta perspectiva, la actividad humana se agota en la implantación del uso considerado como resultado de la ejecución de las obras de construcción de una edificación de nueva planta o la realización de obras de acondicionamiento, adaptación o adecuación de la edificación preexistente a un uso diferente del anterior. En todos estos casos el concepto de uso implantado se encuentra íntimamente relacionado con las características arquitectónicas de la edificación y, por tanto, se desenvuelve en el ámbito del derecho de propiedad sobre la misma.

La segunda acepción del uso contempla el término como equivalente a la utilización efectiva o empleo fáctico de la edificación. En ella predomina, por tanto, el aspecto subjetivo pues consiste en el ejercicio continuado de la actividad dirigida a aprovechar la edificación y a destinarla en la práctica a una finalidad determinada, o incluso en su total falta de utilización. Es, por tanto, un hecho que no se halla ligado al derecho de propiedad, sino a la posesión, cualquiera que sea su título.

La legislación urbanística ofrece múltiples muestras de esta distinción. Así, por ejemplo, la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, que es la aplicada en las dos resoluciones citadas en los apartados anteriores, regula en su artículo 204.3.b las infracciones urbanísticas separando las relativas a la «implantación» del uso y al «desarrollo» del mismo como actuaciones diferentes. A la acepción objetiva del uso, como resultado material de la actividad de su implantación, alude, por ejemplo, el artículo el 71.2.f al referirse a «la implantación en cada solar o edificio de los usos permitidos o previstos en el planeamiento urbanístico». A la acepción subjetiva, como ejercicio del uso o utilización efectiva de la edificación se refiere, por ejemplo, el artículo 17.c cuando incluye entre los deberes propios del suelo urbano consolidado el consistente en «Destinar la edificación a alguno de los usos legitimados por la ordenación urbanística en vigor»[8].

También la Dirección General se hace eco de la distinción entre el concepto objetivo y subjetivo del uso. Así, la acepción objetiva del uso como característica inherente a la edificación y a su descripción y, por tanto, como objeto del derecho de propiedad, es reconocida en múltiples resoluciones. Centrándonos en la de 10 de julio de 2025, objeto de este comentario, en ella se apunta a esta acepción cuando afirma, en relación con el título de cambio de uso, que «El objeto de la inscripción de que se trata es la modificación de la descripción de la finca en cuanto a una de las cualidades que permiten identificarla» y cuando se refiere a «la modificación del destino de la finca en cuanto a cualidad descriptiva», con lo que a efectos registrales el concepto de uso se incardina dentro de los elementos descriptivos de la obra nueva. En relación con la inscripción del cambio de uso señala que «su régimen de acceso registral se basará en cualquiera de las dos vías previstas por el artículo 28 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, con independencia del uso urbanístico previsto en planeamiento y el uso efectivo que, de hecho, se dé a la edificación». Por lo tanto, se diferencia con claridad entre la inscripción del cambio de uso como cualidad descriptiva de la finca (acepción objetiva del uso) y el destino efectivo que, de hecho, se dé a la obra nueva (acepción subjetiva).

En suma, el concepto de uso que es susceptible de inscripción forma parte del objeto mismo del derecho de propiedad como cualidad física descriptiva del inmueble, estando ligado, por tanto, al derecho de propiedad, y su implantación

constituye un acto puntual que tiene lugar mediante la finalización de las obras edificatorias correspondientes (ya se trate de obras de nueva planta o de acondicionamiento de la edificación preexistente y cualquiera que sea el momento de su ejecución). Se trata, por tanto, de un concepto objetivo incorporado a la declaración de obra nueva.

En cambio, la acepción subjetiva del uso no va necesariamente ligada a las características físicas de la edificación ni del derecho de propiedad, sino que constituye una actividad ejercida por el poseedor por cualquier título y se desarrolla de manera continuada en el tiempo. Es, por ello, ajeno a la declaración de obra nueva y del contenido del dominio, pues se trata de la forma de su utilización efectiva por parte de quien la posee, con o sin título.

B) El valor de la distinción en el ámbito urbanístico

a) La implantación del uso.

La implantación del uso a través de las obras indicadas tiene una evidente relevancia desde el punto de vista urbanístico, por lo que se encuentra supeditada a la obtención del correspondiente título habilitante (artículos 152.b y 155.i y j de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, que es la aplicada en la resolución comentada).

En el caso de realizarse la implantación de un nuevo uso sin contar con el título habilitante preceptivo según la legislación aplicable en cada caso o sin ajustarse a las condiciones señaladas en él, procede la incoación del correspondiente expediente de disciplina urbanística para perseguir el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida y que puede desembocar, previo requerimiento de legalización que resulte infructuoso, en la demolición de las obras de construcción o acondicionamiento, adaptación o adecuación del edificio al nuevo uso (artículos 194 y 195 de la Ley del Suelo de Madrid). Como otra manifestación del expediente de disciplina, procede igualmente el inicio del correspondiente procedimiento sancionador (conforme a los artículos 201 y siguientes de la misma Ley).

Ahora bien, la acción administrativa de restablecimiento está sujeta a un plazo legal de caducidad o prescripción (artículo 236.1 de la Ley madrileña). Una vez transcurrido dicho plazo desde la finalización de las obras de implantación del uso (artículos 195.1 y 237.1, párrafo segundo), la edificación pasa a una situación asimilada a la de fuera de ordenación, de modo que, como señala la resolución de 10 de julio de 2025, «La consecuencia jurídica derivada de la caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística no es otra que la de reconocer al propietario de la obra la facultad de mantenimiento de la situación creada, esto es, la de oponerse a cualquier intento de demolición de lo construido o de la privación del uso que de hecho está disfrutando, siempre que este uso no se oponga al permitido por el plan para la zona de que se trata, como expresamente se dice en la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2001 —cfr. fundamento jurídico sexto de la citada sentencia de 12 de marzo de 2021—». Además, esta situación sujeta la edificación a una serie de limitaciones en cuanto a la posibilidad de realizar obras de reforma pues, como afirma la sentencia del Tribunal Superior de Justicia

de Madrid de 21 julio de 2023 (EDJ 2023/655769), en ella «Sólo serán autorizables las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la conservación del inmueble y las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad, no resultando posibles obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación».

b) El ejercicio o desarrollo efectivo del uso.

Aunque el ejercicio o desarrollo efectivo del uso es una mera situación fáctica, adquiere especial relevancia en el ámbito administrativo en el caso de constituir por sí una infracción prevista en la ley cuya consecuencia jurídica fuera la imposición de su cese, lo cual ocurrirá normalmente en dos supuestos: cuando el uso efectivo sea disconforme con el planeamiento (por ejemplo, por ejercerse una actividad comercial en una vivienda no situada en planta baja en contra de las previsiones del plan) o cuando ese ejercicio resulte contrario a la ley (así sucederá cuando, tratándose de una actividad sujeta a licencia o título habilitante, se desarrolle sin su previa obtención).

Por ello, la legislación distingue entre las infracciones urbanísticas consistentes en «el desarrollo de usos incompatibles con la ordenación urbanística aplicable» (artículo 204.3.b de la Ley madrileña) y las derivadas de la realización de una actividad concreta sin el título que la habilita cuando sea preceptivo (artículos 151.1 y 194).

En tales casos de contravención de la normativa urbanística por el ejercicio efectivo del uso debe también iniciarse el correspondiente procedimiento de disciplina urbanística en sus dos modalidades: la de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida y la del correspondiente procedimiento sancionador. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con la implantación del uso objetivo, en el caso del ejercicio efectivo ilegal la acción de restablecimiento puede desembocar en la orden de cese del uso (artículo 194.2 de la Ley madrileña) o incluso en el precinto del local (artículo 193.3) con imposición de las sanciones que procedan, pero no necesariamente en la demolición de la edificación, porque, como decimos, el uso efectivo es independiente de las características físicas de aquella, que pueden ser perfectamente legales. De ahí que en el caso de la utilización efectiva ilegal, al manifestarse con carácter continuado, no comience a contar el plazo de caducidad mientras subsista, según establece en general la legislación autonómica del suelo y la jurisprudencia que la interpreta (artículo 237 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid).

C) El valor de la distinción en el ámbito registral

a) La implantación del uso.

Desde el punto de vista registral, la implantación del nuevo uso tiene plena relevancia en cuanto que, una vez producida, es susceptible de inscripción en el Registro mediante la presentación del título por el que se declare acompañado de los documentos complementarios a que se refiere el artículo 28 del texto refundido

para cada caso. Cabe entender que junto a la implantación «material» del uso es posible su implantación «jurídica», con igual trascendencia registral, cuando el uso se incorpora al contenido mismo del derecho mediante un acto o negocio jurídico inscribible y determinante de la «naturaleza» y «extensión» del derecho en la terminología del artículo 9 de la Ley Hipotecaria (por ejemplo, la constitución de un régimen de aprovechamiento por turnos o la asignación del número de registro único de alquiler turístico), pero esa modalidad de implantación no es la que contemplamos en este comentario al ser ajena al artículo 28 del texto refundido.

Por tanto, es el uso implantado e incorporado materialmente a la edificación —y no la forma en que de hecho sea utilizada— el objeto de la inscripción registral, como elemento descriptivo y modificativo de la obra nueva e incorporado a ella como objeto del derecho mismo de propiedad según resulta de la doctrina constante de la Dirección General. En este sentido, la resolución objeto de este comentario afirma que «El objeto de la inscripción de que se trata es la modificación de la descripción de la finca en cuanto a una de las cualidades que permiten identificarla» o «la constatación tabular de la modificación de la declaración de obra inscrita, de unos de sus elementos descriptivos definitorios» o de las «obras que determinan el cambio de uso o destino de una finca integrada en edificios ya declarados»; igualmente se refiere a «la modificación del destino de la finca en cuanto a cualidad descriptiva» y a la inscripción por antigüedad de «las obras que determinan la modificación del destino de la finca en cuanto a cualidad descriptiva», declarando que «la constatación registral del cambio de uso de un inmueble es equiparable a la modificación de la declaración de obra inscrita, como elemento definitorio del objeto del derecho». Todas estas afirmaciones son claras referencias a la implantación del nuevo uso derivada de la idoneidad arquitectónica de la edificación para servirlo, pero no al ejercicio efectivo del uso del que trataremos en la letra b) siguiente. Por eso, la resolución concluye respecto del cambio de uso que «su régimen de acceso registral se basará en cualquiera de las dos vías previstas por el artículo 28 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, con independencia del uso urbanístico previsto en planeamiento y el uso efectivo que, de hecho, se dé a la edificación».

Por otra parte, si la implantación del uso se realiza sin el correspondiente título habilitante, procede el inicio del expediente de disciplina urbanística (ya sea anterior o posterior a la inscripción del cambio de uso), el cual debe hacerse constar en el Registro mediante la anotación preventiva a la que se refiere el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo estatal, que incorpora el régimen de la notificación posterior por el registrador y la práctica de la nota marginal con el contenido que ya conocemos.

Como afirma la resolución comentada, «Este esquema basado en la norma positiva prevista en el citado artículo 28, apartado 4, de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana ha sido aplicado en la práctica en numerosas ocasiones y ha posibilitado que la Administración pudiera tener conocimiento de actuaciones clandestinas y reaccionar en consecuencia. Cabe citar, por ejemplo, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valencia de 9 de noviembre de 2023, que ratifica la actuación administrativa seguida una vez el registrador de la propiedad comunicó al Ayuntamiento la escritura de modificación de trastero a vivienda y aquélla reaccionara

dictando resolución en la que hace constar la concreta situación urbanística del inmueble y la limitación que se impone en cuanto al uso conforme al citado artículo 28, apartado 4, de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana».

b) El ejercicio o desarrollo efectivo del uso.

Frente a la aludida relevancia del uso implantado, consideramos que el ejercicio o desarrollo efectivo que se haga del inmueble por quien lo posea relevancia registral pues es ajeno a la inscripción del cambio de uso, como vimos, ya que esta tiene lugar, según la resolución, «con independencia del (...) uso efectivo que, de hecho, se dé a la edificación». Y este uso o utilización efectiva, al ser una simple circunstancia fáctica contingente, no supone en modo alguno, en la terminología de la propia resolución analizada, «la modificación de la descripción de la finca en cuanto a una de las cualidades que permiten identificarla» ni «la modificación del destino de la finca en cuanto a cualidad descriptiva», ni es «equiparable a la modificación de la declaración de obra inscrita, como elemento definitorio del objeto del derecho», por lo que no cabe entender que el uso efectivo y de hecho sea «el objeto de la inscripción» del cambio de uso.

Así pues, ese uso efectivo es un mero hecho que no deriva del derecho de propiedad, sino que se trata de la utilización fáctica del inmueble por parte de quien ostente la posesión inmediata de la edificación, "ya se trate del propietario, de un usufructuario, arrendatario o cualquier, un arrendatario o cualquier otra persona que la ocupe de hecho aunque carezca de título a tal efecto.

Consideramos, en suma, que la utilización real o efectiva que pueda darse de hecho a la edificación por su poseedor no tiene acceso al Registro pues, conforme al artículo 5 de la Ley Hipotecaria, «Los títulos referentes al mero o simple hecho de poseer no serán inscribibles». Por tanto, el hecho de que una edificación sea o no utilizada efectivamente y el modo en que sea poseída y por quién es extraña a los fines propios del Registro de la Propiedad.

Así lo indica también la resolución comentada cuando afirma que «En el caso particular del 'cambio de uso', tal y como se conoce en el ámbito urbanístico y se refleja habitualmente en los títulos inscribibles, debe insistirse que lo que es objeto de inscripción no es el uso en su sentido urbanístico, que debería ser acreditado por el órgano competente, tampoco en su eventual concepción de hecho como actividad o uso efectivo ajeno al contenido del Registro».

6. Consideraciones sobre la extensión de las normas rectoras del procedimiento urbanístico al procedimiento registral en esta materia

Según señala la resolución objeto de este comentario, «la doctrina expuesta no supone cambio de criterio alguno respecto de la doctrina tradicional de este Centro Directivo sino simplemente su adaptación a la doctrina jurisprudencial que interpreta las distintas leyes autonómicas».

Para ello parte de la jurisprudencia recaída en procedimientos contencioso-administrativos[9], que puede resumirse a partir de la sentencia del Tribunal Su-

perior de Justicia de Madrid de12 de marzo de 2021 (sentencia número 134/2021, recurso 853/2019), de donde resultan las siguientes circunstancias:

a) Las citadas sentencias tienen su origen en un expediente administrativo de restablecimiento de la legalidad urbanística.
b) En ellas se distingue con total claridad entre las infracciones derivadas del acto de implantación del uso[10] y las que tienen su origen en el desarrollo efectivo de usos[11].
c) En los casos contemplados se determinó la caducidad del procedimiento respecto de las obras de implantación del uso y se reconoce que esta caducidad afecta también al ejercicio efectivo del uso si es conforme al planeamiento, por lo que en tal supuesto se declara la improcedencia de la imposición de las medidas de restablecimiento de la legalidad correspondientes.
d) Por el contrario, cuando el ejercicio efectivo del uso resulta contrario al planeamiento urbanístico, se declara que no se extiende a él la caducidad del procedimiento respecto del acto de implantación por lo que en este caso sí debe continuar el expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística en relación con dicho ejercicio efectivo (el cual, como vimos, no tiene necesariamente como efecto la demolición de las obras porque la ejecución de estas, como infracción distinta, han quedado bajo la protección resultante de aquella caducidad), pero no debe continuar respecto respecto de las obras prescritas.

Las conclusiones a que se refieren las letras c) y d) anteriores se sintetizan en la siguiente afirmación de la citada sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid:

«En efecto, si se examina detenidamente el contenido de la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1987, en cuya doctrina pretende ampararse el Juzgador de la instancia, se llegará a la conclusión de que el plazo de caducidad para el restablecimiento de la legalidad urbanística resulta ciertamente, aplicable a los actos de edificación; y no lo será respecto de los usos del suelo que sean contrarios al ordenamiento urbanístico. Dicho de otra forma, respecto de la segunda conclusión, el uso contrario al ordenamiento urbanístico no puede adquirirse por prescripción».

Pues bien, la resolución objeto de este comentario reproduce literalmente la anterior argumentación y la traslada al procedimiento registral argumentando que «el uso contrario al plan (...) no puede adquirirse por prescripción, aunque haya caducado la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística» y que «deben matizarse los requisitos regulados por el artículo 28.4 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, para admitir únicamente, como medio de prueba del carácter consolidado del cambio de uso o destino de fincas integradas en edificios ya declarados, el oportuno certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística» a fin de acreditar «que ese uso no es contrario al planeamiento urbanístico, pues en otro caso no operaría la prescripción».

Como puede observarse, la doctrina moderna de la Dirección General parte de la extensión al procedimiento registral de una argumentación procedente del procedimiento administrativo de restablecimiento de la legalidad urbanística pero, a nuestro juicio, lo hace de manera directa y olvidando las características de

fondo que diferencian uno y otro procedimiento y que, resumiendo lo expuesto en los apartados anteriores, se traducen en las siguientes consideraciones:

a) En el procedimiento urbanístico son plenamente relevantes tanto las obras de implantación como el ejercicio efectivo del uso y en él debe practicarse una prueba exhaustiva de la prescripción o caducidad de la infracción a fin de culminar con la resolución definitiva que declare o no las medidas de restablecimiento que en cada caso correspondan.

b) En cambio, en el procedimiento registral sólo han de tenerse en cuenta las situaciones jurídicas relevantes a los efectos de su constancia en el Registro, que son exclusivamente las relativas a la implantación del uso que, como elemento objetivamente delimitador del derecho de propiedad, constituye el objeto de la inscripción (y no el efectivo destino que se dé de hecho a la edificación); además, en este procedimiento no es preciso realizar una prueba exhaustiva de la prescripción (como ha reiterado constantemente la Dirección General).

c) Por lo tanto, la traslación de las normas del procedimiento administrativo al registral debe hacerse exclusivamente en relación con la implantación del uso, es decir, respecto de las obras que habilitan para ese uso, que constituyen el objeto de la inscripción del cambio de uso y, por lo tanto, ha de atenderse a las normas sustantivas y a la jurisprudencia que las interpreta a los efectos de determinar si, conforme a ellas, puede considerarse caducada la acción de restablecimiento respecto de aquellas obras.

d) De igual modo, consideramos que no cabe trasladar al ámbito registral las conclusiones de la jurisprudencia contencioso-administrativa según las cuales sólo caduca la acción respecto del ejercicio efectivo del uso pues este ejercicio, como mero hecho que afecta a la posesión, no tiene acceso al Registro.

e) En definitiva, entendemos que el hecho de que se ejerza un uso contrario al plan en una construcción respecto de la cual ha caducado la acción de restablecimiento es relevante en el ámbito administrativo pues tal caducidad no es predicable de aquel ejercicio y, por tanto, la Administración puede reaccionar contra él. Pero, dado que ese ejercicio de hecho no tiene reflejo alguno en el Registro, la circunstancia de ser contrario al planeamiento no puede constituir ningún obstáculo para la inscripción de la modificación de la obra nueva ya consumada por la que se materializa el cambio de uso.

IV. CONCLUSIONES

I. Tradicionalmente, la doctrina de la Dirección General consideraba inscribible el cambio de uso de edificaciones por antigüedad mediante la simple aplicación del artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, sin necesidad de acreditar la conformidad del nuevo uso con el planeamiento.

II. Sin embargo, a partir de la resolución de 9 de abril de 2024 se añadió a los requisitos para la inscripción la necesidad de acreditar la concordancia del nuevo uso con la ordenación urbanística y se estableció que el carácter consolidado del cambio de uso sólo puede acreditarse mediante el oportuno certificado del órgano administrativo competente en materia de disciplina urbanística.

III. En nuestra opinión, la doctrina moderna seguida en esta materia implica múltiples problemas prácticos, como son: la inoperancia del artículo 28.4 para la inscripción del cambio de uso pues, al exigirse la concordancia de este con el plan, lo procedente sería su legalización y su inscripción por la vía del artículo 28.1, inoperancia que se extiende, además, a la inscripción de la declaración de obra nueva por antigüedad; la pérdida de sentido de la nota marginal del primero de tales preceptos; el debilitamiento del control de la legalidad urbanística y de la seguridad del tráfico jurídico que pretende proteger, y la pérdida de eficacia del régimen de concordancia entre el Registro y la realidad extrarregistral.

IV. La moderna doctrina de la Dirección General sobre esta cuestión supone, también en nuestra opinión, la traslación en bloque de las reglas propias del procedimiento administrativo de restablecimiento de la legalidad urbanística al procedimiento registral, al conceder en este último una relevancia decisiva al ejercicio o desarrollo efectivo del uso y a su concordancia con el planeamiento, hasta el punto de condicionar la inscripción del cambio de uso, cuando en realidad dicho ejercicio, determinante en el procedimiento administrativo, no tiene trascendencia registral alguna por tratarse de un mero hecho no susceptible de inscripción.

NOTAS

[1] En ese contexto legislativo la resolución de la Dirección General de los Registros y del notariado, hoy de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 16 de noviembre de 1981 no consideró necesario para la inscripción de la obra nueva acreditar el otorgamiento de la correspondiente licencia que amparara las obras al entender que no correspondía a los notarios ni a los registradores velar por el cumplimiento de la legalidad urbanística por no venir exigido este requisito por la legislación hipotecaria.

[2] Tras La Ley de 1990 y el texto refundido de 1992, inciden directamente sobre esta materia de forma sucesiva el Decreto 1093/1997, la Ley del Suelo de 1998, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, la Ley de Suelo de 2007 y su texto refundido de 2008, el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario hasta su regulación actual en el vigente texto refundido de la Ley de Suelo y Regeneración urbana de 2015 y el artículo 202 de la Ley Hipotecaria.

[3] Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1985 y 2 de noviembre de 1994, citadas por la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de marzo de 2021 (recurso número 853/2019) a la que se refiere la resolución de 10 de julio de 2025 objeto de este comentario.

[4] Se pueden enmarcar en esta primera etapa, entre otras, las resoluciones 5 de agosto de 2013, 13 de noviembre de 2013, 21 de abril de 2014, 13 de mayo de 2016, 12 de septiembre de 2016, 30 de noviembre de 2016, 31 de agosto de 2017, 25 de abril de 2018, 1 de junio de 2018, 27 de junio de 2018, 27 de marzo de 2019, 21 de julio de 2021, 7 de febrero de 2022, 30 de mayo de 2022, 7 de julio de 2022, 6 de febrero de 2023, 25 de marzo de 2024 y 25 de junio de 2025.

[5] Así, por ejemplo, la propia resolución reconoce que la legislación balear «establecía una regla particular para el cómputo del plazo de prescripción de este tipo de acciones similar a la que rige para la Comunidad de Madrid», aplicando la misma doctrina en las comunidades cuya normativa es similar.

[6] Así lo hacen, entre otras, las resoluciones de 9 de abril de 2024, 11 de junio de 2024, 9 de julio de 2024, 1 de octubre de 2024, 25 de junio de 2025, 10 de julio de 2025, 15 de julio de 2025, 23 de septiembre de 2025 y 17 de diciembre de 2025.

[7] Naturalmente, esta anotación preventiva, regulada extensamente en el capítulo VII (artículos 56 y siguientes) del Real Decreto 1093/1997, puede ser anterior o posterior a la inscripción por antigüedad.

[8] Como otras manifestaciones de la distinción, la concepción objetiva del uso late en numerosos preceptos, tales como: el artículo 20.3, que equipara los «actos edificatorios» a la «implantación de usos»; el artículo 36.2.c.2.º, que equipara la construcción de viviendas públicas sujetas a un régimen de protección con la implantación del uso correspondiente; el 149.1, al referirse a «los usos correspondientes y las obras e instalaciones precisas para su establecimiento»; el 150.2, que indica que «la implantación del uso o usos» tiene lugar mediante la ejecución de «las instalaciones, construcciones y edificaciones correspondientes», etc.

[9] Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1987, 29 de junio de 2001 y 3 de abril de 2000, sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 9 de noviembre de 2023, sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de julio de 2019, 3 de diciembre de 2021, 4 de noviembre de 2022, 12 de marzo de 2021 y 25 de octubre de 2021 y sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 8 de febrero de 2023.

[10] A los que se refiere la sentencia de 12 de marzo de 2021 con expresiones tales como «obras de cambio de uso de nave industrial a residencial», «el plazo de caducidad sólo es aplicable a los actos de edificación, pero no a los de uso», «la infracción de la obra (de cambio de

uso) realizada sin licencia», «infracción de la obra realizada sin licencia», «obras todas ellas dirigidas a transformar el uso industrial de la nave a un uso residencial»...

[11] A los que se refiere la sentencia de 12 de marzo de 2021 con expresiones tales como «desarrollo de usos», «mientras subsista un acto de uso de suelo», «mientras no cese la utilización», «realización de usos», «uso ilegal (...) porque el citado uso constituye, no una actividad transitoria como la construcción de edificios, sino una actividad permanente que se extiende en el tiempo mientras se esté realizando ese uso», «uso que de hecho se está disfrutando», «ha venido dándosele un uso residencial»...