

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

4623 *Resolución de 6 de noviembre de 2025, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Villajoyosa n.º 1, por la que se suspende la inscripción de una declaración de obra nueva por antigüedad por no acreditarse que la finca no está afecta a servidumbre de uso público general concurriendo, a su juicio, indicio de dicha afección.*

En el recurso interpuesto por doña M. M. G. S., en nombre y representación y como administradora de la sociedad Villaorxeta Inversions, SL, contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Villajoyosa número 1, don Federico Trillo-Figueroa Molinuevo, por la que se suspende la inscripción de una declaración de obra nueva por antigüedad por no acreditarse que la finca no está afecta a servidumbre de uso público general concurriendo, a su juicio, indicio de dicha afección.

Hechos

I

Mediante escritura pública otorgada el 2 de junio de 2025 ante el notario de Villajoyosa, don Juan Guillermo Giménez Giménez, con el número 1.358 de protocolo, la sociedad Villaorxeta Inversions, SL, titular registral, procedió a declarar una obra nueva por el régimen del antigüedad del artículo 28.4 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, sobre la finca registral número 1.744 del término de Orxeta.

II

Presentada el día 3 de junio de 2025 dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Villajoyosa número 1, fue objeto de la siguiente nota de calificación de fecha 1 de julio de 2025:

«I) Presentado el precedente documento a las 13:16:42 del día tres de junio del año dos mil veinticinco –Escritura otorgada en Villajoyosa el 02/06/2025 ante el/la Señor/a Notario Juan Guillermo Giménez Giménez, con el número 1358/2025 de protocolo– habiendo causado el asiento de presentación número 1159 del Libro Diario número 2025, se ha procedido a su calificación.

II) Conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria (reformado por ley 24/2001 de 27 de diciembre) y 98 y siguientes del Reglamento Hipotecario; el Registrador que suscribe, previo examen y calificación del documento reseñado, ha resuelto no practicar los asientos solicitados en base a los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

Hechos

Primero.–Que la finca registral 1744 de Orxeta consta en el título presentado que la finca que ésta comprende los siguientes inmuebles catastrales: 000401100YH37B0001QL, 03098A006000560000QX y 03098A006000450000QL, haciendo constar que su superficie y lindes son los que resultan de Informe de Validación Gráfica frente a parcelario catastral del que resulta que la construcción está a una distancia inferior a 100 metros de la parcela catastral Polígono 6 Parcela 9006 Arroyo, sin que se aporte la

preceptiva autorización del Organismo de cuenca. Los ríos (aguas continentales) y sus cauces forman parte del dominio público hidráulico conforme al artículo 2 y concordantes del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y sus zonas de influencia se encuentran aquejadas de servidumbres de uso público. De la escritura y del certificado no resulta que tales construcciones estén o no afectadas por dichas servidumbres, y tras la consulta de la aplicación auxiliar y el visor cartográfico de la Comunidad Valenciana por parte del Registrador parece que pudieran estarlo por la cercanía con el río o sus servidumbres, extremo por el que procede la mentada suspensión, en tanto no sea aclarada la situación de tales obras en relación con el río.

El artículo 202 de la Ley Hipotecaria exige la georreferenciación de las obras nuevas. Siendo un supuesto de representación gráfica georreferenciada. Con arreglo al artículo 9 b) (...) La representación gráfica aportada será objeto de incorporación al folio real de la finca, siempre que no se alberguen dudas por el Registrador sobre la correspondencia entre dicha representación y la finca inscrita, valorando la falta de coincidencia, siquiera parcial, con otra representación gráfica previamente incorporada, así como la posible invasión del dominio público.

(...) Todos los Registradores dispondrán, como elemento auxiliar de calificación, de una única aplicación informática suministrada y diseñada por el Colegio de Registradores e integrada en su sistema informático único, bajo el principio de neutralidad tecnológica, para el tratamiento de representaciones gráficas, que permita relacionarlas con las descripciones de las fincas contenidas en el folio real, previniendo además la invasión del dominio público, así como la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente. Dicha aplicación y sus diferentes actualizaciones habrán de ser homologadas por la Dirección General de los Registros y del Notariado, para establecer el cumplimiento de los requisitos de protección y seguridad adecuados a la calidad de los datos.

Por otro lado, conforme al artículo 28.4 a) del Texto refundido de la Ley del Suelo (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) 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.

Que el artículo 4 de la Ley de Aguas, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, establece la definición de cauces y en su artículo 6 tras definir las márgenes de los cauces como los terrenos que lindan con éstos, establece que están sujetas, en toda su extensión longitudinal: a) A una zona de servidumbre de cinco metros de anchura, para uso público que se regulará reglamentariamente; b) A una zona de policía de cien metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen. II. Que el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla la Ley 29/1985 de 2 de agosto de Aguas, en su artículo 9.º1 establece que en la zona de policía de cien metros de anchura medidos horizontalmente a partir del cauce y con el fin de proteger el dominio público hidráulico y el régimen de corrientes, quedan sometidos a lo dispuesto en este Reglamento una serie de actividades entre las que se

encuentran las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional. Y, en el punto 3 de dicho artículo dispone que la ejecución de cualquier obra o trabajo en la zona de policía de cauces precisará autorización administrativa previa del Organismo de cuenca.

Por lo tanto, para poder inscribir la obra nueva declarada en la escritura que ahora se califica será necesario acreditar la autorización administrativa del Organismo de cuenca, la cual, en cumplimiento de la legislación vigente, debió de solicitarse en el momento de llevarse a cabo los trabajos de construcción de la vivienda que ahora se declara. Para el caso de que en su momento se construyese la vivienda sin la preceptiva autorización, será necesario para proceder a la inscripción solicitada que el Organismo de cuenca certifique si la vivienda cumple con todos los requisitos exigidos por la reglamentación de aguas.

Se advierte que una vez subsanado el motivo anterior se iniciará el expediente que resulta el apartado 2 del artículo 199 de la Ley Hipotecaria y no el regulado en el artículo 201.3, letras a y b de la Ley Hipotecaria y artículo 9 letra b de la misma, al aportarse base gráfica alternativa mediante el IVG citado.

III) El/los defecto/s calificado/s tiene/n el carácter de subsanable por cuanto basta para su corrección la aportación de lo requerido en el anterior apartado II.

Con arreglo a lo anterior, el Registrador que suscribe ha resuelto suspender el despacho del citado documento.

No se toma anotación preventiva por no haber sido solicitada.

Contra la presente calificación (...)

Registrador, En Villajoyosa Federico Trillo-Figueroa Molinuevo».

III

Contra la anterior nota de calificación, doña M. M. G. S., en nombre y representación y como administradora de la sociedad Villaorxeta Inversions, SL, interpuso recurso el día 6 de agosto de 2025 mediante escrito y con base en las siguientes alegaciones:

«Primera. La mercantil Vilaorxeta Inversions S.L es titular de la finca registral número 1744 de Orxeta, inscrita al Tomo: 603 Libro: 14 Folio: 142 Inscripción: 5, con Idufir número 03016000128047, con la siguiente descripción:

“Urbana: Pedazo de tierra secano, en término de Orcheta, partida (...) comprensivo de cincuenta áreas de extensión superficial; se encuentra atravesada de Norte a Sur por un camino. Linda: Norte, otra finca propiedad del señor S.; Sur, las de M. C. R. y J. L., en parte camino en medio; Este, las del mencionado señor S. L. y Oeste, resto de la finca matriz, camino en medio. Sobre el mismo terreno han construido la siguiente edificación, vivienda unifamiliar compuesta de planta baja, construida sobre un pedazo de tierra secano, de cincuenta áreas de extensión superficial. Ocupa una superficie cubierta de cincuenta y siete metros, ochenta y cuatro decímetros cuadrados, distribuidos en salón comedor, cocina, aseo, trastero y dormitorio, teniendo además una terraza, también cubierta, de once metros ochenta y seis decímetros cuadrados. Se halla dotada de los adecuados servicios e instalaciones de agua, electricidad y saneamiento. Y planta primera, que ocupa una superficie construida cerrada de treinta y dos metros ochenta y tres decímetros cuadrados, distribuidos en un dormitorio, teniendo además veinticinco metros un decímetro cuadrados construidos de terraza abierta. Se comunica interiormente con la vivienda ya existente, a través de una escalera. La restante superficie del solar no ocupada por la edificación, se destina a zonas de ensanche y jardín.”.

En la inscripción 2.^a, de fecha 30 de enero de 1990, consta la declaración de obra nueva descrita con el siguiente tenor:

“Vivienda unifamiliar compuesta de planta baja, construida sobre un pedazo de tierra seco, de cincuenta áreas de extensión superficial, situado en término de Orxeta, partida (...) Ocupa una superficie cubierta de cincuenta y siete metros, ochenta y cuatro decímetros cuadrados, distribuidos en salón corredor, cocina, aseo, trastero y dormitorio, teniendo además una terraza, también cubierta, de once metros, ochenta y seis decímetros cuadrados. Se halla dotada de los adecuados servicios e instalaciones de agua, electricidad y saneamiento. El resto de la superficie del solar no ocupado por la edificación se destina a zonas de jardín y ensanche. Linda todo: Norte, finca propiedad del señor S.; Sur, las de M. C. R. y J. L., en parte camino en medio; Este, las del señor S. L., y Oeste, resto de finca matriz de donde camino en medio.”

En la inscripción 3.^a, de fecha 6 de abril de 1999, consta la ampliación de obra nueva con la siguiente descripción:

“Planta primera de la vivienda sita en término de Orcheta, partida (...) que ocupa una superficie construida cerrada de treinta y dos metros ochenta y tres decímetros cuadrados, distribuidos en un dormitorio, teniendo además veinticinco metros un decímetro cuadrados construidos de terraza abierta.—Se comunica interiormente con la vivienda ya existente, a través de una escalera.—La restante superficie del solar no ocupada por la edificación, se destina a zona de ensanche y jardín”.

Todo ello deriva de la certificación expedida el 9 de septiembre de 2024 con CSV: (...)

A estos efectos resulta relevante que, tanto la planta baja como la planta primera de la edificación se hallan debidamente inscritas en el año 1990 y 1999 respectivamente, conforme consta en la inscripción 2.^a y 3.^a

La mercantil Vilaorxeta Inversions, S.L., habida cuenta que la superficie catastral no coincide con la registral ni con la realidad, y pretendiendo la correspondencia entre el catastro y la realidad, incorpora un informe de validación gráfica frente a parcelario catastral, con CSV (...); y la declaración de ampliación de obra antigua o terminada conforme art. 28.4 TRLS, correspondiente exclusivamente a un “Almacén en planta baja, de treinta y ocho metros dieciséis decímetros cuadrados (38,16 m²)”, puesto que el resto de la edificación ya estaba inscrita en el registro, se incorpora a estos efectos un informe catastral de ubicación de construcciones (ICUC), con CSV (...)

Son por tanto dos las operaciones formalizadas en la escritura presentada ante el registro para su calificación:

a. “la rectificación de la superficie de la finca e inscripción de su representación gráfica georreferenciada, con arreglo a lo que resulta de su representación gráfica alternativa (artículo 201.3, letras a y b de la Ley Hipotecaria y artículo 9 letra b de la Ley Hipotecaria)”.

b. “Al amparo del art. 28.4 RD Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, texto refundido de la Ley del Suelo, la propiedad declara la obra nueva en los términos y descripción señalados en el expositivo”.

Segundo. Por parte del Sr. registrador de la propiedad de La Vila Joiosa n.º 1 se procede a calificar desfavorablemente la escritura otorgada en la Vila Joiosa el 2 de junio de 2025 ante el señor notario Juan Guillermo Giménez Giménez, con el número 1358/2025 de protocolo, señalando que conforme el “Informe de Validación Gráfica frente a parcelario catastral del que resulta que la construcción está a una distancia inferior a 100 metros de la parcela catastral Polígono 6 Parcela 9006 Arroyo, sin que se aporte la preceptiva autorización del Organismo de cuenca”.

Entendemos que la construcción a la que se refiere el informe de validación gráfica frente a parcelario catastral, es el que contempla la inscripción 2.^a y 3.^a de la edificación,

que figura con referencia catastral 000401100YH37B0001QL, pese a que no es objeto de alteración alguna.

Tras mencionar el art. 2 de la Ley de Aguas, señala que “De la escritura y del certificado no resulta que tales construcciones estén o no afectadas por dichas servidumbres, y tras la consulta de la aplicación auxiliar y el visor cartográfico de la Comunidad Valenciana por parte del registrador parece que pudieran estarlo por la cercanía con el río o sus servidumbres, extremo por el que procede la mentada suspensión, en tanto no sea aclarada la situación de tales obras en relación con el río.”.

En definitiva, suspende la inscripción de la obra nueva declarada en la escritura por cuanto “será necesario acreditar la autorización administrativa del Organismo de cuenca, la cual, en cumplimiento de la legislación vigente, debió de solicitarse en el momento de llevarse a cabo los trabajos de construcción de la vivienda que ahora se declara”.

Tercero. No estando conforme con la citada calificación desfavorable, se recurre en base a los siguientes motivos:

1. Previa o simultáneamente a la inscripción de la relación de coordenadas de referenciación geográfica de la porción de suelo ocupada por cualquier edificación, instalación o plantación, deberá constar inscrita, la delimitación geográfica y lista de coordenadas de la finca en que se ubique; así se instó en la escritura presentada al registro.

En la Resolución de 24 de junio de 2025, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (BOE 179, de 26 de julio de 2025), señala: “Por lo tanto, constituye un presupuesto esencial para toda inscripción de obra nueva la previa inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca, con independencia de que la edificación ocupe la totalidad de la superficie de la finca o se encuentre adosada a un lindero”.

En la citada se señala que la calificación del registro debe venir circunscrita a las siguientes cuestiones:

a) el registrador debe calificar en todo caso la existencia o no de dudas en la identidad de la finca, que pueden referirse a que la representación gráfica de la finca coincida en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, a la posible invasión de fincas colindantes inmatriculadas o a que se encubriese un negocio traslativo u operaciones de modificación de entidad hipotecaria (cfr. artículos 9, 199 y 201 de la Ley Hipotecaria);

El Sr. registrador califica como posible invasión del dominio público lo que constituye una zona de policía de 100 metros a partir del cauce, que “parece que pudieran estarlo por la cercanía con el río o sus servidumbres”. Hemos de distinguir entre el dominio público hidráulico, que lo constituye el cauce, pero no la “zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen”, (art. 6 TRLA).

Tal es así que existe licencia expresa del Ayuntamiento de Orxeta para la construcción de la vivienda conforme consta en la inscripción 2.^a y 3.^a, autorización otorgada conforme las NNSS de planeamiento previamente informadas por el organismo de cuenca (art. 78 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH)); que no podría haberse otorgado de resultar un bien de dominio público.

b) a tal efecto el registrador podrá utilizar, con carácter meramente auxiliar, las representaciones gráficas disponibles, que le permitan averiguar las características topográficas de la finca y su línea poligonal de delimitación, para lo que podrá acudir a la aplicación informática prevista en dicha norma y homologada en la Resolución de esta Dirección General de 2 de agosto de 2016, así como acceder a la cartografía catastral, actual e histórica, disponible en la Sede Electrónica del Catastro;

En la citada resolución no figura entre las facultades del Sr. registrador pueda consultar “el visor cartográfico de la Comunidad Valenciana”, sin que conste su homologación.

c) dado que con anterioridad a la Ley 13/2015, de 24 de junio, se permitía el acceso al Registro de fincas sin que se inscribiese su representación gráfica georreferenciada, la ubicación, localización y delimitación física de la finca se limitaba a una descripción meramente literaria, lo que puede conllevar una cierta imprecisión a la hora de determinar la coincidencia de la representación gráfica con otras fincas inmatriculadas con anterioridad a dicha norma, y nada aparece en la calificación negativa del Sr. Registrador.

d) el juicio de identidad de la finca por parte del registrador debe estar motivado y fundado en criterios objetivos y razonados, sin que basten expresiones genéricas o remitirse a la mera oposición no documentada de un colindante. Se motiva suficientemente, aunque no la compartimos y por ello se recurre, la calificación del Sr. Registrador.

2. La vivienda en planta baja y primera ya consta inscrita conforme inscripción 2.^a y 3.^a, no se realiza declaración alguna de obra nueva o antigua de la vivienda, por lo tanto, la autorización requerida del organismo de cuenca, en este caso, Confederación Hidrográfica del Júcar (CHJ), debió requerirse por el Sr. registrador en el año 1990 y 1999, al momento de practicar la inscripción 2.^a y 3.^a

Así la Resolución de 18 de enero de 2024, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Murcia n.º 7, por la que se suspende la inscripción de una obra nueva por antigüedad (BOE de 23 de Febrero de 2024) señala que: “Lo relevante desde el punto de vista registral es, lógicamente que la nota conste extendida con anterioridad a la inscripción de la declaración de obra, sea nueva o por antigüedad, pues este es el momento en que tal hecho tiene acceso al Registro.”

Pudiendo practicarse la inscripción parcial de oficio así se expresa la Resolución de 23 de febrero de 2024, que “sólo es admitido que el registrador de la propiedad practique de oficio una inscripción parcial, es decir, no mediando solicitud expresa de las partes, cuando el defecto de que se trate afecte solo a alguna de las fincas o derechos independientes objeto del negocio jurídico escriturado, o cuando la escritura pública comprenda diferentes negocios jurídicos (vid. Resoluciones de 15 de marzo de 2006, 14 de septiembre de 2016 y 8 de octubre de 2018), y ello siempre que de tal inscripción parcial no se derive perjuicio para nadie”.

3. Por lo que se refiere al “Almacén en planta baja, de treinta y ocho metros dieciséis decímetros cuadrados (38,16 m²)”, que es objeto de declaración de obra antigua no está “aquejadas de servidumbres de uso público” alguna, (art. 6.1.a) Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA)); el Sr. registrador se refiere más bien a la zona de policía de 100 metros de anchura medidos horizontalmente a partir del cauce, zona que es incompatible con la existencia de servidumbre para uso público de 5 metros de anchura de los márgenes; y que, conforme señala el art. 14 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH), por lo que se refiere a las zonas inundables de los arroyos, “La calificación como zonas inundables no alterará la calificación jurídica y la titularidad dominical que dichos terrenos tuviesen.”. Si bien, en la calificación negativa del Sr. registrador no aparece mención alguna de si los suelos son o no inundables, por lo que se obvia el desarrollo de esta cuestión en el recurso.

Tal como señala el Sr. Registrador, los “cauces forman parte del dominio público hidráulico”, pero también los hay de dominio privado (art. 5 TRLA), y la zona de policía de aguas, aunque limitante de los derechos demaniales de los colindantes al dominio público hidráulico, no forma parte del demanio hidráulico, siendo imprescindible que se proceda al apeo y deslinde del dominio público (art. 95 TRLA), por ello, sin haberse practicado previamente el mismo, no procede suspender la inscripción registral (...)

En su virtud,

Solicito, ante el Sr. registrador de la propiedad de La Vila Joiosa n.º 1 para la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, que, teniendo por formulado en

tiempo y forma recurso contra la calificación desfavorable de la escritura otorgada en la Vila Joiosa el 2 de junio de 2025 ante el señor notario Juan Guillermo Giménez Giménez, con el número 1358/2025 de protocolo, revoque la misma, y acuerde se practique la inscripción de las operaciones formalizadas en la escritura señalada».

IV

El registrador de la Propiedad emitió informe ratificando su nota de calificación el día 2 de septiembre de 2025 y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 28.4 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; 9, 18, 199 y 202 de la Ley Hipotecaria; 6, 9, 78, 316 y 327 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 11 de junio de 2013, 27 de febrero de 2014, 29 de junio de 2015, 19 de febrero de 2016 y 4 de enero y 3 de abril de 2019, y la Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 8 de febrero de 2023.

1. En el presente caso se presenta en el Registro una escritura de declaración de una ampliación de obra nueva, ya inscrita, conforme a lo dispuesto en el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo, por la que la titular registral declara una ampliación de obra consistente en un almacén.

2. El registrador de la Propiedad de Villajoyosa número 1 suspende la inscripción al no aportar certificado del organismo de cuenca que autorice tal declaración puesto que, consultada la situación física de la finca en la aplicación homologada para el tratamiento de las bases gráficas del distrito hipotecario, resulta que la misma pudiera estar incluida dentro de la zona de policía del dominio público hidráulico, por lo que, conforme al artículo 9 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, la ejecución de cualquier obra o trabajo en la zona de policía de cauces precisará autorización administrativa previa del organismo de cuenca. Señala, además, que para el caso de que, en su momento, se construyese la vivienda sin la preceptiva autorización, será necesario, para proceder a la inscripción solicitada, que el organismo de cuenca certifique si la vivienda cumple con todos los requisitos exigidos por la reglamentación de aguas.

La titular registral interpone recurso frente a dicha calificación alegando que, siendo la inscripción de la georreferenciación de la finca preceptiva para poder calificar que la obra nueva se asienta íntegramente en la finca sobre la que se declara la obra nueva, según reciente la doctrina de la Resolución de esta Dirección General de 25 de junio de 2025, las dudas de identidad del registrador solo pueden referirse, entre otras circunstancias, a la no invasión del dominio público, que en el presente caso no se produce, puesto que señala la hipótesis de estar afectada la finca por la zona de policía de 100 metros, que en ningún caso es dominio público. Por otro lado, alude a que encontrándose la edificación ya inscrita, previa concesión de licencia de obras, era en el momento de practicar dicha inscripción cuando debió exigirse certificación del organismo de cuenca, debiendo referirse el defecto advertido únicamente al almacén que se declara en el título calificado, puesto que la ampliación de la obra que ahora se declara se ubica como anejo de la vivienda inscrita, sin resultar afectada por la zona de servidumbre, sino que afectaría, en todo caso, a la zona de policía, la cual es incompatible con la zona de servidumbre para uso público.

3. El artículo 28.4 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, expresamente invocado por el registrador, señala que «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 (...) el Registrador comprobará [entre otros extremos] (...) que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general».

En el presente caso, y debiendo ceñirse el objeto de este expediente exclusivamente al almacén que, como ampliación, se declara en el título calificado, por estar el resto de construcciones inscritas y, en consecuencia, amparadas por el folio registral, conforme a los artículos 1 y 38 de la Ley Hipotecaria, el registrador señala que la edificación declarada se ubica dentro de la zona de policía del dominio público hidráulico, según resulta de la verificación de las coordenadas de la porción de suelo ocupada por la edificación contenidas en el informe catastral de ubicación de construcciones con código seguro de verificación y las coordenadas georreferenciadas de los vértices de la finca en cuyo interior se declara, contenidas en informe de validación gráfico frente a parcelario catastral con código seguro de verificación.

4. Para resolver el presente recurso debemos partir del artículo 6.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986 de 11 de abril, al disponer que: «La protección del dominio público hidráulico tiene como objetivos fundamentales los enumerados en el artículo 92 del texto refundido de la Ley de Aguas. Sin perjuicio de las técnicas específicas dedicadas al cumplimiento de dichos objetivos, las márgenes de los terrenos que lindan con dichos cauces están sujetas en toda su extensión longitudinal: a) A una zona de servidumbre de cinco metros de anchura para uso público, que se regula en este reglamento. b) A una zona de policía de cien metros de anchura, en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que en él se desarrollen». En esa zona de policía, tal como dispone el artículo 9 del citado texto legal invocado por el registrador, «quedan sometidos a lo dispuesto en este reglamento las siguientes actividades y usos del suelo: 1. a) (...) c) Las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional». Y en el número 4 de este artículo, redactado por el Decreto 665/2023, de 18 de julio, se dispone que: «La ejecución de cualquier obra o trabajo en la zona de policía, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1, deberá contar con la correspondiente autorización administrativa previa o declaración responsable ante el organismo de cuenca, conforme al artículo 78 y siguientes, sin perjuicio de los supuestos especiales regulados en este reglamento. Tanto la autorización como la declaración responsable, en función del caso, serán independientes de cualquier otra que haya de ser otorgada por los distintos órganos de las administraciones públicas».

5. En atención a estos preceptos, la Resolución de esta Dirección General de 8 de febrero de 2023 declaró que para inscribir una obra nueva por el régimen de los números 1, 2 y 3 del artículo 28 del texto refundido de la Ley de Suelo es preciso aportar la autorización administrativa previa del organismo de cuenca, independiente de cualquier otra que haya de ser otorgada por los distintos órganos de las Administraciones Públicas. Así se desprende también de lo dispuesto en el artículo 78.1 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico citado, también redactado por el Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, cuando dispone: «Los usos del suelo y las actividades que se desarrollen en la zona de policía y zonas inundables estarán condicionados, conforme a los artículos 6 y 11 del TRLA. En estas zonas será preciso, conforme a lo establecido en este reglamento, presentar una declaración responsable u obtener autorización administrativa previa, cuya tramitación y resolución corresponde al organismo de cuenca. De igual modo, para los actos y planes que hayan de aprobar las comunidades autónomas y entidades locales el organismo de cuenca emitirá el informe preceptivo establecido en el artículo 25.4 del TRLA y cuando resulte pertinente, además, en el artículo 128 del TRLA».

Señala la Resolución de este Centro Directivo de 19 de febrero de 2016, si bien relativa a la normativa de carreteras, que «aunque se reconozca expresamente la posibilidad de edificaciones en fuera de ordenación o asimilado, con su consiguiente régimen limitativo, en zonas de colindancia con carretera, bajo un régimen transitorio

acorde con el respeto a los derechos adquiridos o situaciones consolidadas, la propia norma estatal sobre requisitos de inscripción de las edificaciones consolidadas por antigüedad –artículo 20.4, actual 28.4 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–, dispone que el registrador comprobará que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general. Es lo que ocurre en el presente supuesto, en el que resulta con claridad la afección de la finca a las limitaciones de la normativa especial de carreteras (...) Por todo ello, la declaración de la concreta situación administrativa de la edificación conforme a ese estatuto particular derivado de su colindancia con carretera, requerirá la oportuna resolución administrativa del órgano que tenga atribuida la competencia sobre la misma, pues sólo así podrá cumplirse el requisito impuesto por el artículo 28.4 de la Ley de Suelo, esto es, no afectar a servidumbre de uso público general».

6. Debe este Centro Directivo recordar que, conforme dispuso en su Resolución de 27 de febrero de 2014 en sus fundamentos de Derecho tercero y siguientes, al disponer que «en efecto, el artículo 20, número 4.a), del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, impone al registrador, como operación previa a la inscripción de la obra nueva de edificación antigua, que compruebe que el suelo sobre el que se asienta la edificación no está afectado por una servidumbre de uso público general. Este Centro Directivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la interpretación de esta norma, en concreto en relación con las servidumbres legales impuestas por las leyes de carreteras (estatal y autonómicas) sobre los predios colindantes a dichas vías, en dos Resoluciones de 11 de junio de 2013 (1.^a y 2.^a). A pesar de que las normas sectoriales en el caso de estas Resoluciones eran distintas, por razón de su objeto, a las que regulan el dominio público hidráulico, a que se refiere el presente expediente, la doctrina de aquellas Resoluciones resulta extrapolable a este caso en cuanto hace una interpretación finalista, y no meramente literal, del concepto de servidumbre legal a que se refiere el artículo 20, número 4.a), del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, como categoría paradigmática de las limitaciones legales del dominio derivadas de las distintas legislaciones administrativas sectoriales que integran en su conjunto la regulación del dominio público, cuyo conjunto está presidido por un principio tuitivo del dominio público, en el sentido de garantizar su integridad e indemnidad, que resulta del artículo 132 de la Constitución Española, norma que constituye guía de interpretación en la materia (...)

Pues bien, el régimen legal de protección del dominio público hidráulico instaurado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, está basado en los mismos principios de integridad e indemnidad del dominio público, y sujeto a las mismas técnicas tuitivas de prohibición de determinadas actividades y de fiscalización previa de otras. Así, tras establecer el artículo 1 del citado texto refundido (redacción dada por el artículo 129.1 a.3 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre), en su número 3 que “las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico”, incluye en la definición del dominio público hidráulico, con las salvedades establecidas en la ley, entre otros elementos, “Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación” y “Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas” [art. 2, letras a) y b)]. Dicha definición se complementa con la de cauce natural o álveo de una corriente continua o discontinua, que es “el terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias”, siendo de dominio privado sólo aquellos cauces por los que ocasionalmente discurran aguas pluviales en tanto atraviesen, desde su origen, únicamente fincas de dominio privado (arts. 4 y 5.1). A su vez la citada Ley de Aguas define las riberas como “las fajas laterales de los cauces públicos situadas por encima del nivel de aguas bajas”, y las márgenes como “los terrenos que lindan con los cauces”. Pues bien, estas márgenes, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley, están sujetas en toda su extensión longitudinal: “a)

A una zona de servidumbre de cinco metros de anchura, para uso público que se regulará reglamentariamente” y “b) A una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen”.

El desarrollo reglamentario al que se remite la Ley se contiene en el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (modificado por el artículo único.3 del Real Decreto 9/2008, de 11 de enero) que, en lo que ahora interesa, contiene las siguientes determinaciones: la regulación de dichas zonas (de servidumbre y de policía) tiene como finalidad “la consecución de los objetivos de preservar el estado del dominio público hidráulico, prevenir el deterioro de los ecosistemas acuáticos, contribuyendo a su mejora, y proteger el régimen de las corrientes en avenidas, favoreciendo la función de los terrenos colindantes con los cauces en la laminación de caudales y carga sólida transportada” (art. 6.3); “la zona de servidumbre para uso público definida en el artículo anterior tendrá los fines siguientes: a) Protección del ecosistema fluvial y del dominio público hidráulico. b) Paso público peatonal y para el desarrollo de los servicios de vigilancia, conservación y salvamento, salvo que por razones ambientales o de seguridad el organismo de cuenca considere conveniente su limitación. c) Varado y amarre de embarcaciones de forma ocasional y en caso de necesidad” (art. 7, número 1); los propietarios de estas zonas de servidumbre podrán libremente sembrar y plantar especies no arbóreas, siempre que no deterioren el ecosistema fluvial o impidan el paso señalado en el apartado anterior. El régimen jurídico de la zona de servidumbre se complementa con una regla general prohibitiva respecto de la realización de todo tipo de construcciones, que enuncia el número 3 del citado artículo 7 en los siguientes términos: “Con carácter general no se podrá realizar ningún tipo de construcción en esta zona salvo que resulte conveniente o necesaria para el uso del dominio público hidráulico o para su conservación y restauración. Solo podrán autorizarse edificaciones en zona de servidumbre en casos muy justificados. Las edificaciones que se autoricen se ejecutarán en las condiciones menos desfavorables para la propia servidumbre y con la mínima ocupación de la misma, tanto en su suelo como en su vuelo”.

Por su parte, el régimen legal de las zonas de policía se complementa en el artículo 9 del citado Reglamento, conforme al cual “1. En la zona de policía de 100 metros de anchura medidos horizontalmente a partir del cauce quedan sometidos a lo dispuesto en este Reglamento las siguientes actividades y usos del suelo: a) Las alteraciones sustanciales del relieve natural del terreno. b)... c) Las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional. d)...”. Una vez definidas las actividades que se sujetan al régimen reglamentario definido por el citado Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, se concreta con claridad este régimen, al disponer el número 4 del mencionado artículo 9 que “la ejecución de cualquier obra o trabajo en la zona de policía de cauces precisará autorización administrativa previa del organismo de cuenca”, sin perjuicio de los supuestos especiales regulados en este Reglamento. Además, se añade una norma para dejar fuera de duda la compatibilidad y carácter acumulativo y no alternativo de dicha autorización respecto de cualquier otra autorización administrativa que resulte necesaria: “Dicha autorización será independiente de cualquier otra que haya de ser otorgada por los distintos órganos de las Administraciones públicas”.

Una vez fijado el régimen legal y reglamentario de las limitaciones al dominio de los predios contiguos en que se ubican las márgenes de los cauces de las corrientes naturales de las aguas continentales superficiales, queda por precisar los términos en que deberá proceder el registrador al tiempo de llevar a cabo la comprobación que sobre la posible afectación de tales limitaciones a una finca concreta sobre la que se haya formalizado una declaración de obra nueva de edificación antigua, a que se refiere el artículo 20 número 2 de la Ley estatal de Suelo. Una vez más ha de servir de guía en esta materia la doctrina sentada por este Centro Directivo con ocasión de las Resoluciones de 11 de junio de 2013 (1.^a y 2.^a) (...)

Pues bien, como ha señalado la doctrina científica en feliz expresión, que las Resoluciones citadas incorporaron a la doctrina oficial de este Centro Directivo, las

limitaciones públicas (procedentes del Derecho administrativo sectorial) deberían ser limitaciones publicadas, reforzando la eficacia y oponibilidad erga omnes que le atribuye su origen legal mediante la cognoscibilidad que genera su publicación tabular mediante su constancia en las concretas fincas afectadas, y en este sentido existe una corriente normativa de la que son exponentes el artículo 23, número 2, del Reglamento de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, en el que se prevé una anotación preventiva de incoación de expediente de deslinde con indicación y advertencia de que la finca puede quedar incluida total o parcialmente en la zona de servidumbre de protección, y la nueva redacción dada al artículo 5 número 2 del Reglamento Hipotecario en la reforma operada por el Real Decreto 1867/1998, de 4 septiembre, por la que se derogó la redacción anterior que excluía de la publicidad registral las servidumbres legales de utilidad pública. De esta corriente normativa se hizo eco la Resolución de este Centro Directivo de 19 de septiembre de 1994, incluso antes de la citada reforma reglamentaria, al señalar que aquella exclusión “viene a ser una aplicación de una regla de exclusión, más general, la de los bienes de dominio público (cfr. art. 5.º 1.º del Reglamento Hipotecario), y como esta regla más general, debe dejar paso a los nuevos criterios que resultan de múltiples disposiciones legales que, para dar seguridad a terceros y a los mismos intereses públicos, no cierran el Registro al dominio público cuando afecta a bienes que por naturaleza no son de dominio público ostensible”, y como ejemplo de estos nuevos criterios cita el artículo 211 de la entonces vigente Ley del Régimen del Suelo de 1992 que aceptaba la inscripción de servidumbres previstas por el Derecho administrativo (...)

Pero es igualmente cierto, como ha señalado este Centro Directivo (vid. Resoluciones de 11 de junio de 2013, 1.ª y 2.ª), que así como en el caso de los bienes de dominio público dicha corriente normativa terminó desembocando en un cambio total de paradigma, invirtiéndose la regla general, ahora enunciada en el artículo 36 de la Ley 33/2003 que impone un régimen de obligatoriedad general de la inscripción de todos los bienes de dominio público (recientemente reiterado en el preámbulo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas), por el contrario en el caso de las servidumbres legales la citada tendencia normativa no ha culminado, por el momento, del mismo modo, de suerte que tales servidumbres, entendidas como delimitaciones del contorno ordinario del derecho de dominio de las fincas afectadas más que como gravámenes singulares, siguen en su mayoría produciendo sus efectos como limitaciones legales del dominio sin necesidad de inscripción separada y especial (cfr. arts. 26.1 y 37.3 de la Ley Hipotecaria). Ciertamente, la publicidad registral de las limitaciones legales del dominio permitiría compatibilizar mejor la eficacia legal directa de la delimitación que respecto del contenido propio del dominio recayente sobre determinadas clases de bienes en razón de su propia naturaleza y de la función social que estén llamados a cumplir realiza el ordenamiento jurídico, por un lado, y la necesidad de dotar de un régimen de publicidad o cognoscibilidad a tales limitaciones, y ello tanto si se entiende que las normas que regulan la propiedad sobre determinados géneros de bienes delimitan el contenido propio de diversas formas de propiedad, como si se considera que siendo ésta una institución única, se trata más bien de limitaciones que se imponen al propietario en función de la naturaleza, situación o función económica de los bienes. En el caso concreto que ahora interesa, la especificidad que define la naturaleza de los bienes afectados por las servidumbres impuestas por la Ley y el Reglamento de Aguas y para su protección estriba en su “contigüidad” o “proximidad” respecto del dominio público hidráulico. Y si bien es cierto que en los supuestos de mera “proximidad”, esto es, cuando la finca situada en la zona afectada por la servidumbre colinde con otra finca de dominio privado medianera entre aquélla y el cauce público de un río, la situación del predio sirviente en cuanto tal quedará sometido a un régimen de opacidad registral, por el contrario, en los casos de contigüidad al demanio la propia mención registral de colindancia con el mismo da a conocer por sí misma la sumisión de la finca de que se trate a la servidumbre legal. Y por ello precisamente, y a fin de evitar perjuicios a terceros de buena fe que confiados en los pronunciamientos del Registro pudieran adquirir edificaciones en situación de ilegalidad, la Ley de Suelo, desde la modificación introducida por el artículo 24 del Real Decreto-

ley 8/2011, de 1 de julio, impone un nuevo control preventivo, impidiendo la inscripción de las declaraciones de obra nueva antigua cuando la comprobación por el registrador sobre la no contradicción con las limitaciones derivadas de las servidumbres legales no obtenga un resultado positivo».

7. En el presente expediente, advertida por el registrador la ubicación de la edificación declarada en la zona de policía del dominio público hidráulico, la cuestión reside en si debe exigirse un pronunciamiento expreso de la Administración, como exige el registrador, que informe sobre la posible afectación de la obra declarada a las zonas de servidumbre y policía.

En este sentido, la actuación impuesta al registrador de «comprobación» de que el suelo sobre el que se declara la edificación antigua no está afectado por una servidumbre que limite el uso edificatorio o el «ius aedificandi» del titular de la finca debe traducirse, como ha sucedido en el caso ahora debatido, en una suspensión de la inscripción hasta tanto se acredita la correspondiente autorización administrativa o la innecesariedad de la misma por ubicarse la concreta edificación fuera de la zona afectada por la servidumbre o limitación legal del dominio. De igual manera, hay que tener presente que, por aplicación de la doctrina de la Resolución de 25 de junio de 2025, la inscripción de la declaración de obra nueva requiere como acto registral previo la inscripción de la georreferenciación de la finca sobre la que se declara la obra nueva. Así lo exigía ya el número octavo de la Resolución-Circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 3 de noviembre de 2015, sobre la aplicación del artículo 202 de la Ley Hipotecaria, para que el registrador pueda practicar, sin género de dudas, la operación de calificación registral consistente en la comparación de las geometrías de la finca y la superficie ocupada por la edificación, como declararon las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 4 de enero y 23 de abril de 2019, análisis del que se desprende la concreta ubicación de la misma.

Las anteriores conclusiones en nada quedan alteradas por el hecho de constar previamente declarada, con la correspondiente licencia administrativa, una obra cuya ampliación actualmente se pretende.

8. Finalmente, en cuanto a la exigencia del registrador de acreditar si en su momento se construyó la vivienda sin la preceptiva autorización, de que el organismo de cuenca certifique si la vivienda cumple con todos los requisitos exigidos por la reglamentación de aguas, debe advertirse que, además de encontrarse la misma inscrita y bajo la salvaguardia de los tribunales (artículo 1, párrafo tercero, de la Ley Hipotecaria), de contar las mismas con licencia de obras, la misma se habrá expedida en ejecución de las previsiones contenidas en el Instrumento de planeamiento correspondiente, el cual debería estar informado por el organismo de cuenca, según las previsiones contenidas en el artículo 78 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico desde su redacción original, la cual sigue contemplando como excepción a la exigencia de autorización previa del organismo de cuenca para la realización de construcciones en la zona de policía el hecho de que el correspondiente plan de ordenación urbana, otras figuras de ordenamiento urbanístico o sectorial, hubieran sido informados por el organismo de cuenca y hubieran recogido las oportunas previsiones formuladas al efecto.

Por todo lo razonado, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación impugnada.

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

Madrid, 6 de noviembre de 2025.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.