

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

17558 *Resolución de 19 de mayo de 2026, 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 Cangas, por la que se suspende la inscripción de una escritura de aceptación y adjudicación parcial de herencias, agrupación y declaración de obra nueva.*

En el recurso interpuesto por don M. P. R. contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Cangas, don Cayetano Prada González, por la que suspende la inscripción de una escritura de aceptación y adjudicación parcial de herencias, agrupación y declaración de obra nueva.

Hechos

I

Se autorizó el día 3 de diciembre de 2024 una escritura de aceptación y adjudicación parcial de herencias, agrupación y declaración de obra nueva autorizada por el notario de Cangas, don Santiago Rueda Rodríguez-Vila, como sustituto de su compañera de residencia, doña María del Carmen García Rey, por imposibilidad accidental de la misma y para su protocolo, con el número 1.128 de orden.

En dicha escritura, don M., don E. y don M. P. R. procedieron a la adjudicación parcial de la herencia de los causantes, don M. P. O. y doña C. R. S., fallecidos abintestato, encontrándose entre los bienes de la herencia las siguientes fincas no inscritas, cuya inmatriculación se pretendía, descritas bajo los números 1 y 2 de la expresada escritura: casa y finca rústica en el municipio de Cangas. Dichas fincas fueron adjudicadas por terceras partes indivisas a favor de los citados herederos, procediendo, a continuación, a la agrupación de ambas fincas y a la declaración de obra nueva dando como resultado la siguiente finca: «Casa señalada con el número (...), municipio de Cangas, compuesta de: planta semisótano, de una superficie de ciento treinta metros cuadrados (130 m²), destinada a almacén; planta baja, de una superficie de ciento veintiocho metros cuadrados (128 m²), destinada a almacén; planta primera, a vivienda, de ciento cuarenta y cuatro metros cuadrados (144 m²); y planta bajo cubierta, a almacén, de una superficie de setenta y un metros cuadrados (71 m²). Existe una edificación anexa destinada a almacén de veintiséis metros cuadrados (26 m²). Las construcciones se enclavan en una finca al nombramiento de (...) de novecientos ochenta y un metros cuadrados (981 m²), que linda: Norte, J. M. D. F.; Sur, J. V. P.; Este, camino público (...); y Oeste, camino rural del Ayuntamiento de Cangas».

En la escritura de adjudicación de herencia constaban incorporadas las actas de declaración de herederos de los causantes acompañándose, asimismo, como documentos complementarios, los títulos adquisitivos previos de ambas fincas no inscritas para proceder a la inmatriculación previa a la agrupación y declaración de obra nueva.

II

Presentada el día 13 de noviembre de 2025 dicha documentación en el Registro de la Propiedad de Cangas, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Hechos:

1.º El día trece de noviembre de dos mil veinticinco fue presentada en este Registro, asiento 4.517 del Libro Diario 2025, la escritura de aceptación y adjudicación parcial de herencias, agrupación y declaración de obra nueva autorizada el tres de diciembre de dos mil veinticuatro por el notario de Cangas, don Santiago Rueda Rodríguez-Vila, actuando como sustituto de su compañera de residencia doña María del Carmen García Rey, por imposibilidad accidental de la misma y para su protocolo, número mil ciento veintiocho de orden.

2.º En la escritura que se califica, don M. P. R., don E. P. R. y don M. P. R. procedieron a la adjudicación parcial de la herencia de los causantes don M. P. O. y doña C. R. S., fallecidos abintestato, encontrándose entre los bienes de la herencia las siguientes fincas no inscritas cuya inmatriculación se pretende descritas bajo los números 1 y 2 de la expresada escritura Casa señalada actualmente con el número (...) y la finca rústica denominada (...), municipio de Cangas-. Dichas fincas fueron adjudicadas por terceras partes indivisas a favor de los citados herederos don M., don E. y don M. P. R., procediendo a continuación a la agrupación de ambas fincas y a la declaración de obra nueva dando como resultado la siguiente finca: Casa señalada con el número (...), municipio de Cangas, compuesta de: planta semisótano, de una superficie de ciento treinta metros cuadrados, destinada a almacén; planta baja, de una superficie de ciento veintiocho metros cuadrados, destinada a almacén; planta primera, a vivienda, de ciento cuarenta y cuatro metros cuadrados; y planta bajo cubierta, a almacén, de una superficie de setenta y un metros cuadrados. Existe una edificación anexa destinada a almacén de veintiséis metros cuadrados. Las construcciones se enclavan en una finca al nombramiento de (...), de novecientos ochenta y un metros cuadrados, que linda: Norte, J. M. D. F.; Sur, J. V. P.; Este, camino público (...); y Oeste, camino rural del Ayuntamiento de Cangas. A la presentación de la escritura que se califica se solicitó únicamente la inscripción de la adjudicación hereditaria de ambas fincas no inscritas así como la de la finca resultante de la agrupación con su declaración de obra nueva. En la escritura de adjudicación de herencia constan incorporadas las actas de declaración de herederos de los causantes acompañándose asimismo como documentos complementarios los títulos adquisitivos previos de ambas fincas no inscritas para proceder a la inmatriculación previa a la agrupación y declaración de obra nueva.

3.º Según sendas certificaciones catastrales descriptivas y gráficas telemáticas expedidas por la Sede Electrónica de la Dirección General del Catastro el trece de noviembre de dos mil veinticinco se acreditan tanto las referencias catastrales de la finca resultante de la agrupación -D10519100NG18B0001YJ, correspondiente a la parte urbana, y 36008A026000620000JY, relativa a la parte rústica- como la superficie de la parcela novecientos ochenta y un metros cuadrados- al objeto de formular la solicitud de inscripción de base gráfica en la aplicación gráfica auxiliar homologada a que se refiere el artículo 10 de la Ley Hipotecaria. Igualmente la certificación catastral de urbana es acreditativa de la superficie, número de plantas, antigüedad y coordenadas de las edificaciones declaradas que datan del año mil novecientos ochenta y seis.

4.º Según resulta de informe expedido por la jefa del Servicio Territorial de Augas de Galicia el día 27 de febrero de 2025, la finca con referencias catastrales D10519100NG18B0001YJ y 36008A026000620000JY se localiza en el ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica Galicia Costa, lindando con un cauce fluvial y estando afectada, por tanto, por las zonas de protección -servidumbre y policía- de un regato sin nombre (Id. curso: 983640006571), indicándose que no consta autorización de obras por parte de la entidad Augas de Galicia para las edificaciones referidas pero sin aclarar

expresamente si las mismas están situadas en zona de policía de cauce o en zona de servidumbre.

5.º En respuesta a la notificación efectuada por este Registro a través del sistema SIR a la entidad Augas de Galicia el día 18 de noviembre de 2025 con acuse de recepción telemática del día siguiente, en la que se solicitaba aclaración del informe anterior, como trámite y diligencia para mejor proveer, posibilidad confirmada por la resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 16 de enero de 2025 a fin de que el registrador pueda formarse un juicio cabal sobre la situación de las edificaciones que se pretenden registrar por no determinarse con exactitud en el informe administrativo previo si las mismas se encuentran situadas en zona de servidumbre o en zona de policía de cauce, se recibió el día 10 de diciembre de 2025 - número de entrada 8941/2025- nuevo informe telemático de aclaración sobre la posible invasión de la zona de servidumbre expedido por la jefa del Servicio Territorial de Augas de Galicia el 3 de diciembre de 2025 en el que se indica que, analizado el listado de coordenadas de las construcciones declaradas, se constata que la edificación principal invade la zona de servidumbre, resultando del gráfico que se inserta en el informe que la edificación anexa se encuentra en zona de policía de cauce.

Fundamentos de Derecho:

Considerando que, de acuerdo con los párrafos tercero y cuarto del artículo 205 de la Ley Hipotecaria, si el Registrador tuviera dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público que no estén inmatriculadas pero que aparezcan recogidas en la información territorial asociada facilitada por las Administraciones Públicas, notificará tal circunstancia a la entidad u órgano competente, acompañando la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca que se pretende inmatricular con el fin de que, por dicha entidad, se remita el informe correspondiente, dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación. Si la Administración manifestase su oposición a la inmatriculación o, no remitiendo su informe dentro de plazo, el Registrador conservase dudas sobre la existencia de una posible invasión del dominio público, denegará la inmatriculación pretendida.

Considerando que, de acuerdo con el artículo 202 de la Ley Hipotecaria, la construcción de edificaciones podrá inscribirse en el Registro por su descripción en los títulos referentes al inmueble otorgados de acuerdo con la normativa aplicable para cada tipo de acto en los que se describa la edificación; y en todo caso, habrán de cumplirse todos los requisitos que hayan de ser objeto de calificación registral según la legislación sectorial aplicable en cada caso. La porción de suelo ocupada por cualquier edificación habrá de estar identificada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica.

Considerando que, según el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las Normas Complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, podrán inscribirse por el Registrador de la Propiedad las declaraciones de obra nueva correspondientes a edificaciones terminadas en las que concurren los siguientes requisitos: a) Que se pruebe por certificación del Catastro o del Ayuntamiento, por certificación técnica o por acta notarial, la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. b) Que dicha fecha sea anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante. c) Que no conste del Registro la práctica de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca que haya sido objeto de edificación.

Considerando que el artículo 28 del Real Decreto Ley 7/2015, Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, indica que la constancia registral de la terminación de la obra se registrará 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.

Considerando que, por exigencia del artículo 7 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico -Real Decreto 849/1986, de 11 de abril-, en la zona de servidumbre para uso público definida en el texto legal 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. Deberá garantizarse la efectividad de la servidumbre, procurando su continuidad o su ubicación alternativa y la comunicación entre las áreas de su trazado que queden limitadas o cercenadas por aquélla.

Considerando que, por exigencia del artículo 6 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico -Real Decreto 849/1986, de 11 de abril-, las márgenes de los terrenos que lindan con los cauces públicos están sujetas en toda su extensión longitudinal, 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. Y, de acuerdo con el artículo 9 de dicho Reglamento, en la zona de policía quedan sometidos a lo dispuesto en dicho Reglamento, entre otras actividades y usos del suelo, las construcciones de todo tipo, debiendo constar la ejecución de cualquier obra o trabajo en dicha zona de policía con la correspondiente autorización administrativa previa o declaración responsable del organismo de cuenca, conforme al artículo 78 y siguientes. Según indica el mismo artículo 9, la autorización o declaración responsable será independiente de cualquier otra que haya de ser otorgada por los distintos órganos de las administraciones públicas.

Considerando que el artículo 78.1 de Reglamento de Dominio Público Hidráulico -Real Decreto 849/1986, de 11 de abril-, 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.

Considerando que, tal y como resolvió la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública en resolución de 8 de febrero de 2023 para inscribir en el Registro de la Propiedad tales edificaciones por la vía del artículo 28 (apartados 1, 2 y 3) del texto refundido de la Ley de Suelo, sería preciso aportar, por exigencia específica de artículo 9 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, la autorización administrativa previa del organismo de cuenca o declaración responsable que será independiente de cualquier otra que haya de ser otorgada por los distintos órganos de las Administraciones públicas.

Considerando que según resulta de la resolución de 27 de febrero de 2014 por la entonces Dirección General de los Registros y del Notariado, hoy Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, se confirma la actuación del registrador de comprobar si el suelo sobre el que se declara una edificación antigua está afectado o no por una servidumbre que limite el uso edificatorio o el ius aedificandi del titular de la finca siendo necesaria 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 sin que este régimen legal tuitivo del dominio público hidráulico pueda quedar dispensado o suplido en este caso por la certificación catastral descriptiva y gráfica aportada, no pudiendo realizarse con carácter general en dicha zona

de servidumbre, como indica el artículo 7.3 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico -Real Decreto 849/1986, de 11 de abril-, ningún tipo de construcción en esta zona salvo que resulte conveniente o necesaria para el uso del dominio público hidráulico o para su conservación o restauración.

Calificación:

Se deniega la inscripción de la declaración de obra por antigüedad en cuanto a la edificación principal destinada a vivienda por resultar que se encuentra situada en zona de servidumbre del dominio público hidráulico no pudiendo realizarse en esta zona ningún tipo de construcción salvo que resulte conveniente o necesaria para el uso del dominio público hidráulico o para su conservación y restauración, no existiendo tampoco ninguna autorización específica del organismo administrativo competente que así la justifique. Se suspende en consecuencia la inmatriculación de las dos fincas no inscritas así como la inscripción de la finca resultante de la agrupación y declaración de obra nueva de la edificación anexa destinada a almacén de veintiséis metros cuadrados por no haberse solicitado expresamente la inscripción parcial en cuanto a estos últimos extremos, -al encontrarse dicha edificación anexa dentro de la zona de policía de cauce con una antigüedad que data del año mil novecientos ochenta y seis, superior al plazo de quince años que determina la ley para la prescripción de la obligación de reponer las cosas a su estado primitivo, sería posible su inscripción-.

La presente calificación determina la prórroga del asiento de presentación por el plazo que señala el artículo 323.1 de la Ley Hipotecaria.

Contra esta calificación (...)

Cangas, a la fecha de la firma digital.-El registrador Cayetano Prada González, Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Cayetano Prada González registrador/a titular de Registro de la Propiedad de Cangas a día treinta de diciembre del dos mil veinticinco».

III

Solicitada calificación sustitutoria, correspondió la misma a la registradora de la Propiedad de Vigo número 5, doña María Teresa Ruiz de la Peña González, quien, el día 15 de enero de 2026, confirmó la calificación del registrador de la Propiedad de Cangas.

IV

Contra la nota de calificación sustituida, don M. P. R. interpuso recurso el día 19 de febrero de 2026 mediante escrito con base en las siguientes alegaciones:

«Primera. En la escritura objeto de calificación, don M. P. R., don R. P. R. y don M. P. R. procedieron a la adjudicación parcial de la herencia de los causantes don M. P. O. y doña C. R. S., fallecidos abintestato, encontrándose entre los bienes de la herencia las siguientes fincas no inscritas cuya inmatriculación se pretende descritas bajo los números 1 y 2 de la expresada escritura - Casa señalada actualmente con el número (...) y la finca rústica denominada (...), municipio de Cangas-. Dichas fincas fueron adjudicadas por terceras partes indivisas a favor de los citados herederos don M., don E. y don M. P. R., procediendo a continuación a la agrupación de ambas fincas y a la declaración de obra nueva dando como resultado la siguiente finca: Casa señalada con el número (...), municipio de Cangas, compuesta de: planta semisótano, de una superficie de ciento treinta metros cuadrados, destinada a almacén; planta baja, de una superficie de ciento veintiocho metros cuadrados, destinada a almacén; planta primera, a vivienda, de ciento cuarenta y cuatro metros cuadrados; y planta bajo cubierta, a almacén, de una superficie de setenta y un metros cuadrados. Existe una edificación anexa destinada a almacén de veintiséis metros cuadrados. Las construcciones se

enclavan en una finca al nombramiento de (...), de novecientos ochenta y un metros cuadrados, que linda: Norte, J. M. D. F.; Sur, J. V. P.; Este, camino público, rúa (...); y Oeste, camino rural del Ayuntamiento de Cangas. A la presentación de la escritura se solicitó únicamente la inscripción de la adjudicación hereditaria de ambas fincas no inscritas, así como la de la finca resultante de la agrupación con su declaración de obra nueva. En la escritura de adjudicación de herencia constan incorporadas las actas de declaración de herederos de los causantes acompañándose asimismo como documentos complementarios los títulos adquisitivos previos de ambas fincas no inscritas para proceder a la inmatriculación previa a la agrupación y declaración de obra nueva.

Según sendas certificaciones catastrales descriptivas y gráficas telemáticas expedidas por la Sede Electrónica de la Dirección General del Catastro el trece de noviembre de dos mil veinticinco se acreditan tanto las referencias catastrales de la finca resultante de la agrupación -D10519100NG18B0001YJ, correspondiente a la parte urbana, y 36008A026000620000JY, relativa a la parte rústica- como la superficie de la parcela -novecientos ochenta y un metros cuadrados- al objeto de formular la solicitud de inscripción de base gráfica en la aplicación gráfica auxiliar homologada a que se refiere el artículo 10 de la Ley Hipotecaria. Igualmente, la certificación catastral de urbana es acreditativa de la superficie, número de plantas, antigüedad y coordenadas de las edificaciones declaradas que datan del año mil novecientos ochenta y seis.

Según resulta de informe expedido por la jefa del Servicio Territorial de Augas de Galicia el día 27 de febrero de 2025, la finca con referencias catastrales D10519100NG18B0001YJ y 36008A026000620000JY se localiza en el ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica Galicia Costa, lindando con un cauce fluvial y estando afectada, por tanto, por las zonas de protección -servidumbre y policía- de un regato sin nombre (Id. curso: 983640006571), indicándose que no consta autorización de obras por parte de la entidad Augas de Galicia para las edificaciones referidas, pero sin aclarar expresamente si las mismas están situadas en zona de policía de cauce o en zona de servidumbre.

En respuesta a la notificación efectuada por el Registro a través del sistema SIR a la entidad Augas de Galicia el día 18 de noviembre de 2025 con acuse de recepción telemática del día siguiente, en la que se solicitaba aclaración del informe anterior, como trámite y diligencia para mejor proveer, posibilidad confirmada por la resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 16 de enero de 2025 a fin de que el registrador pueda formarse un juicio cabal sobre la situación de las edificaciones que se pretenden registrar por no determinarse con exactitud en el informe administrativo previo si las mismas se encuentran situadas en zona de servidumbre o en zona de policía de cauce, se recibió el día 10 de diciembre de 2025 -número de entrada 8941/2025- nuevo informe telemático de aclaración sobre la posible invasión de la zona de servidumbre expedido por la jefa del Servicio Territorial de Augas de Galicia el 3 de diciembre de 2025 en el que se indica que, analizado el listado de coordenadas de las construcciones declaradas, se constata que la edificación principal invade la zona de servidumbre, resultando del gráfico que se inserta en el informe que la edificación anexa se encuentra en zona de policía de cauce.

Con base en los anteriores hechos y los fundamentos de derecho expresados en la nota de calificación, el Registro de la Propiedad de Cangas deniega la inscripción de la declaración de obra por antigüedad en cuanto a la edificación principal destinada a vivienda por resultar que se encuentra situada en zona de servidumbre del dominio público hidráulico no pudiendo realizarse en esta zona ningún tipo de construcción salvo que resulte conveniente o necesaria para el uso del dominio público hidráulico o para su conservación y restauración, no existiendo tampoco ninguna autorización específica del organismo administrativo competente que así la justifique. Se suspende en consecuencia la inmatriculación de las dos fincas no inscritas así como la inscripción de la finca resultante de la agrupación y declaración de obra nueva de la edificación anexa destinada a almacén de veintiséis metros cuadrados por no haberse solicitado

expresamente la inscripción parcial en cuanto a estos últimos extremos, -al encontrarse dicha edificación anexa dentro de la zona de policía de cauce con una antigüedad que data del año mil novecientos ochenta y seis, superior al plazo de quince años que determina la ley para la prescripción de la obligación de reponer las cosas a su estado primitivo, sería posible su inscripción.

Así mismo, el Registro de la Propiedad de Vigo n.º 5 confirma la anterior nota de calificación contra la que se ejercitó el derecho a pedir la calificación del Registrador Sustituto, conforme al cuadro de sustituciones previsto en el artículo 275 bis de la Ley Hipotecaria, y por tanto se deniega la inscripción de la declaración de obra por antigüedad en cuanto a la edificación principal destinada a vivienda por resultar que se encuentra situada en zona de servidumbre del dominio público hidráulico no pudiendo realizarse en esta zona ningún tipo de construcción salvo que resulte conveniente o necesaria para el uso del dominio público hidráulico o para su conservación y restauración, no existiendo tampoco ninguna autorización específica del organismo administrativo competente que así la justifique. Se suspende en consecuencia la inmatriculación de las dos fincas no inscritas así como la inscripción de la finca resultante de la agrupación y declaración de obra nueva de la edificación anexa destinada a almacén de veintiséis metros cuadrados por no haberse solicitado expresamente la inscripción parcial en cuanto a estos últimos extremos, -al encontrarse dicha edificación anexa dentro de la zona de policía de cauce con una antigüedad que data del año mil novecientos ochenta y seis, superior al plazo de quince años que determina la ley para la prescripción de la obligación de reponer las cosas a su estado primitivo, sería posible su inscripción.

Segunda. El artículo 28 número 4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, admite la posibilidad de inscribir construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que implique su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, regulando para ello un procedimiento especial.

El citado artículo 28, número 4, apartados a), b) y c), establece los trámites que han de cumplirse en la inscripción de estas obras nuevas. En particular, en su apartado a), se establecen los requisitos previos a la inscripción, señalándose que en las escrituras de declaración de obra nueva se acompañará 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, y, 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, además, comprobará "que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general". Es esta última exigencia la que da pie a la negativa del registrador.

En efecto, el artículo 28, número 4, letra a), del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, 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.

Aplicado lo anterior al caso que nos ocupa, no cabe duda respecto a la obra nueva cuya inscripción se pretende que la edificación principal destinada a vivienda invade la zona de servidumbre del dominio público hidráulico, así como que la edificación anexa destinada a almacén se encuentra en zona de policía. Es igualmente cierto que no consta autorización de obras por parte de la entidad Augas de Galicia para las edificaciones referidas.

Ahora bien, es igualmente cierto que ambas edificaciones tienen una antigüedad que data del año 1986, superior con creces al plazo de quince años que determina la ley para la prescripción de la obligación de reponer las cosas a su estado primitivo. Tanto es así que el Registrador con base en dicha prescripción admite expresamente en la nota de

calificación que, de solicitarse, sería posible la inscripción de la edificación anexa ubicada en zona de policía.

Llegados a este punto, en relación con la exigencia de autorización, cabría, a juicio de esta parte, diferenciar entre aquellas edificaciones en zona de servidumbre respecto de las cuales la acción de restauración de la legalidad que obliga a la reposición a su estado anterior es imprescriptible, frente a aquellas en las que dicha acción sí prescribe por el transcurso del tiempo que en cada caso establezca la legislación sectorial de aplicación.

Así, en el caso de obras ilegales en servidumbre de costas la Administración puede exigir la reposición al estado original (demolición) sin límite de tiempo, ya que las acciones de protección del dominio público marítimo-terrestre son consideradas imprescriptibles, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional.

Por el contrario, es reiterada Jurisprudencia la que reconoce, de conformidad con el artículo 327.1 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos preliminares, I, IV, V, VI, VII y VIII del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que el derecho a exigir la restitución a su estado primitivo las cosas, es de 15 años, de igual modo que lo establece la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia en cuyo artículo 90 "Reparación del daño causado y reposición de las cosas a su estado primitivo" dispone en el punto 6 que "La obligación de reponer las cosas a su estado primitivo o de reparar los daños causados al dominio público prescribirá en un plazo de quince años".

En tal sentido cabe citar la STSJ GAL 6301/2022 - ECLI:ES:TSJGAL:2022:6301 Id Cendoj: 15030330022022100327, de fecha 09/09/2022, N.º de Recurso: 4153/2021, N.º de Resolución: 322/2022:

"Y además nos hallamos con una zona de servidumbre de cinco metros de anchura, y una zona de policía de cien metros de anchura. De la lectura de los hechos sancionados, puestos en relación con los preceptos legales y reglamentarios en base a los cuales se sanciona, se extrae la consecuencia de la excesiva generalidad que se emplea al relacionar tanto los posible supuestos en que podrían tener acogida tales hechos, como en la propia enunciación de estos últimos, puesto que se está generando confusión al referirse a la ocupación del cauce, pero también al cierre en zona de servidumbre y policía y al galpón en la zona de servidumbre. Y ello tiene su relevancia por cuanto la adecuada delimitación del tipo de obra ejecutada y qué zona invade, conlleva las consecuencias en relación a la tipificación de los hechos y sobre la determinación de la prescripción de la infracción. Partiendo de que lo que se evidencia es que no se está invadiendo el cauce, lo que sí que existe es un cierre en zona de servidumbre y policía, y un galpón en zona de servidumbre; y el artículo 40 de la Ley 40/2015 establece un plazo de prescripción de seis meses para las infracciones de carácter leve, mientras que el artículo 327 del RDPH prevé un plazo de prescripción de quince años para la acción de restitución del dominio público hidráulico. El dies a quo de los citados plazos lo constituye el día de finalización de las obras, según el art. 30.2 de la Ley 40/2015. En este caso, la antigüedad de las obras se evidencia a la vista de las fotografías, resultando de la pericial practicada que, con relación al muro de cierre, la parte baja tiene más de un siglo, y la más moderna, de bloque, tiene unos 30 ó 40 años. Deduce la antigüedad del cierre de la edad de los materiales y cartografía antigua; del galpón en base a los vuelos fotogramétricos de 1998-2003; e indica que tanto el galpón como el cierre existían a 31 de mayo de 1986 - fotos aéreas aportadas-. En conclusión, ha de considerarse que se ha producido la prescripción de la infracción, incluyendo la reposición de la legalidad, y por consecuencia procede, con estimación de la demanda, la anulación de la resolución recurrida."

En idéntico sentido se pronuncia la Sentencia STSJ AND 4375/2025 - ECLI:ES:TSJAND:2025:4375 Id Cendoj: 18087330042025100205 Órgano: Tribunal

Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso Sede: Granada Sección: 4 Fecha: 28/03/2025 N.º de Recurso: 805/2022 N.º de Resolución: 1183/2025:

“Examinada la cuestión de la prescripción en este caso, no es preciso acudir a dicho precepto (artículo 46 LOUA) que define los suelos, merecedores de la clasificación (en el planeamiento) de suelos no urbanizables de especial protección (entre otros los afectados por servidumbre), sino que basta acudir a la normal aplicación del artículo 327 RDPH para determinar que no procede ejercer la acción de restablecimiento respecto del muro realizado, del que sí se ha acreditado la antigüedad superior a 15 años, lo que se hace extensible al relleno de la parcela cuya ejecución se entiende por lógica, coetánea al muro.”

Profundizando en cuanto a la prescripción, la Jurisprudencia distingue entre las obras realizadas en dominio público hidráulico y las situadas en zona de servidumbre y policía. En el caso de las obras en dominio público hidráulico, se confirma la imprescriptibilidad de la acción de reposición, apoyándose en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia, que establece que el dominio público hidráulico es imprescriptible y debe ser defendido por la Administración en nombre del interés general, sin importar el tiempo transcurrido desde la ocupación. Respecto de las obras en servidumbre y zona de policía, la Jurisprudencia considera que acreditada una antigüedad superior a 15 años la acción de reposición sí ha prescrito conforme al artículo 327 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (RDPH).

En línea con lo anterior cabe citar la STSJ GAL 6598/2021 - ECLI:ES:TSJGAL:2021:6598 Id Cendoj: 15030330022021100524 Órgano:Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso Sede: Coruña (A) Sección: 2 Fecha: 03/12/2021 N.º de Recurso: 4032/2020 N.º de Resolución: 568/2021:

“Téngase en cuenta que el carácter de infracción permanente que tiene la ocupación del cauce no lo tiene la mera realización de obras no autorizadas en zona de servidumbre y policía, respecto a las cuales transcurridos 15 años desde su finalización prescribe la exigibilidad de la obligación de reposición, conforme al art. 327 del RDPH. Debería estar delimitado qué parte del cierre invade el dominio público -a juicio de la CHMS- y qué parte simplemente se sitúa en zona de servidumbre, ya que cada parte es acreedora de una tipificación distinta, y no se hace la adecuada distinción, haciendo un tratamiento uniforme en la aplicación de una única infracción leve, sin que en realidad se aclare si se aplica el tipo infractor relativo a la ocupación de cauces o al de obras no autorizadas en zona de servidumbre y policía o los dos, porque la cita de los mismos no se pone en relación con el tipo de obras tomadas en consideración.”

Tercera. Con base en cuanto antecede, respecto a ambas construcciones cuya inscripción se pretende, también para la construcción principal destinada a vivienda que invade la zona de servidumbre, ha prescrito la acción de la administración para exigir la reposición al estado original puesto que no se ha ejercido en el plazo de quince años, de forma que en el caso de que se tratare de iniciar o ejecutar obra nueva es cuando se entendería necesaria la autorización del organismo de cuenca (si se cumplieran las condiciones para ello), pero no para la mera constatación de la existencia de una construcción que está ejecutada con la antigüedad reseñada y habiendo transcurrido los plazos legales de prescripción para su demolición.

Y en ese 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 debería haber sucedido en el caso ahora debatido, en una suspensión de la inscripción hasta tanto se acredita la correspondiente autorización administrativa o en la innecesariedad de la misma por haber transcurrido los plazos legales de prescripción para su demolición, puesto que de igual modo que el Registrador ha apreciado la prescripción respecto a la edificación anexa destinada a almacén, nada

obsta para que la aprecie igualmente respecto a la edificación principal destinada a vivienda en tanto que pese a invadir la zona de servidumbre no cabe su demolición».

V

El registrador de la Propiedad emitió informe ratificando su nota de calificación 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; 90 de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia; 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 las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 8 de febrero de 2023 y 6 de noviembre de 2025.

1. En el presente expediente se plantea la inscripción de escritura de aceptación y adjudicación parcial de herencias, agrupación y declaración de obra nueva respecto a la cual el registrador deniega la inscripción de la declaración de obra por antigüedad en cuanto a la edificación principal destinada a vivienda por resultar que se encuentra situada en zona de servidumbre del dominio público hidráulico, no existiendo tampoco ninguna autorización específica del organismo administrativo competente que así la justifique.

Asimismo, suspende en consecuencia la inmatriculación de las dos fincas no inscritas así como la inscripción de la finca resultante de la agrupación y declaración de obra nueva de la edificación anexa destinada a almacén por no haberse solicitado expresamente la inscripción parcial en cuanto a estos últimos extremos -al encontrarse dicha edificación anexa dentro de la zona de policía de cauce con una antigüedad que data del año 1986, superior al plazo de quince años que determina la ley para la prescripción de la obligación de reponer las cosas a su estado primitivo, sería posible su inscripción, señala en la nota-.

El recurrente sostiene por su parte que, respecto a ambas construcciones cuya inscripción se pretende, también para la construcción principal destinada a vivienda que invade la zona de servidumbre, ha prescrito la acción de la Administración para exigir la reposición al estado original puesto que no se ha ejercido en el plazo de quince años, de forma que en el caso de que se tratare de iniciar o ejecutar obra nueva es cuando se entendería necesaria la autorización del organismo de cuenca (si se cumplieran las condiciones para ello), pero no para la mera constatación de la existencia de una construcción que está ejecutada con la antigüedad reseñada y habiendo transcurrido los plazos legales de prescripción para su demolición.

En ese sentido considera que 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 debería haber sucedido en el caso ahora debatido, en una suspensión de la inscripción hasta tanto se acredite la correspondiente autorización administrativa o en la innecesariedad de la misma por haber transcurrido los plazos legales de prescripción para su demolición, puesto que de igual modo que el registrador ha apreciado la prescripción respecto a la edificación anexa destinada a almacén, nada obsta para que la aprecie igualmente respecto a la edificación principal destinada a vivienda en tanto que pese a invadir la zona de servidumbre no cabe su demolición.

2. 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».

Por su parte, el artículo 6.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986 de 11 de abril, dispone 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».

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».

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».

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 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.

Téngase en cuenta que, con independencia del régimen de restablecimiento de legalidad urbanística aplicable a estas obras en zona de servidumbre o de policía, la normativa reguladora del dominio público hidráulico impone a las mismas un régimen particular de infracciones, obligación de reposición mediante demolición y prescripción - artículos 323 y 327 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 2020- y el mismo no aparece contemplado en el esquema de actuación previsto por el artículo 28.4 de la Ley de Suelo, que se refiere exclusivamente al «Ayuntamiento» y al «restablecimiento de legalidad urbanística», lo cual justifica un control preventivo a efectos registrales manifestado en la acreditación del oportuno pronunciamiento de la Administración en este caso competente, es decir, el requisito impuesto por el artículo 28.1 de la misma Ley de Suelo, «la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística» -cfr. artículos 28 y 49 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas-.

En este sentido, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2004 para un supuesto de edificación afectada por limitaciones derivadas de la legislación de carreteras, afirmó que «no es aplicable al presente caso la normativa urbanística sobre edificios fuera de ordenación, pues, aunque podría mostrar ciertas analogías con el caso aquí examinado, la Ley de Carreteras tiene su régimen propio para estos edificios, que es el contenido en el mencionado precepto (art. 25)».

Debe recordarse que la redacción vigente del artículo 28.4 de la Ley de Suelo trae causa a su vez de la reforma del artículo 20 de la Ley de 2008 por Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, que justificó la introducción del apartado cuarto del siguiente modo: «Se permite igualmente el acceso al Registro de la Propiedad de los edificios fuera de ordenación, esto es, aquéllos 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. De esta manera, se consigue la protección de sus propietarios, en muchos casos, terceros adquirentes de buena fe, sin que ello signifique desconocer su carácter de fuera de ordenación y las limitaciones que ello implica».

Por su parte, la reciente Resolución de 6 de noviembre de 2025 relativa a una edificación declarada en la zona de policía del dominio público hidráulico, defiende una interpretación finalista, y no meramente literal, del concepto de servidumbre legal a que se refiere el artículo 28, número 4.a), 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.

Por ejemplo, en el caso de la normativa sectorial de aguas, un régimen particular para las edificaciones existentes, en su correspondiente ámbito de aplicación, se contiene en el artículo 41 del Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, que dispone lo siguiente:

«1. Las edificaciones e instalaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor el día 1 de enero de 1986 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas y ubicadas fuera del dominio público hidráulico y de su zona de servidumbre de uso público, podrán

ser objeto de reforma y rehabilitación pero los cambios de uso que incrementen la vulnerabilidad de las personas y los bienes se ajustarán a las previsiones que se contienen en los artículos siguientes por referencia a las zonas inundable y de flujo preferente.

2. Las edificaciones e instalaciones existentes que se sitúan dentro del DPH respecto de las que no se prevea una intervención en plazo para su demolición y desaparición, en ningún caso podrán ser objeto de actuaciones que puedan comportar su consolidación o aumento de valor. Estas edificaciones e instalaciones se considerarán por el planeamiento como fuera de ordenación.

3. En el caso de edificaciones e instalaciones existentes a la entrada en vigor del presente Plan Hidrológico, erigidas o construidas después de la entrada en vigor de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, que no cuenten con la preceptiva autorización de la Administración Hidráulica o no estén incluidas en el correspondiente Plan de Ordenación Urbana u otras figuras de ordenamiento urbanístico informado por la citada administración, cuando se solicite autorización para obras de reparación o rehabilitación o cambios de uso, se analizará la edificación en su conjunto, teniendo en cuenta, además de la normativa actual, la legislación en vigor en el momento que se ejecutó la edificación preexistente» -cfr. también el artículo 46.6-.

De esta forma, constituye requisito necesario para inscribir una declaración de obra nueva la acreditación de un pronunciamiento expreso de la Administración competente de la que resulte la imposibilidad legal del ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad, indicando el régimen jurídico especial, derivado de la especial ubicación de la finca en zona de servidumbre o policía con las limitaciones correspondientes.

Dicha intervención administrativa es esencial para que ese concreto régimen, que delimita el contenido del derecho de propiedad sobre la finca, pueda ser conocido por todo tercero en el tráfico jurídico inmobiliario, por aplicación del artículo 28 del texto refundido de la Ley de Suelo en relación con el artículo 9 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

3. En el presente expediente, según resulta del informe sobre la posible invasión de la zona de servidumbre expedido por la jefa del Servicio Territorial de Augas de Galicia, analizado el listado de coordenadas de las construcciones declaradas, se constata que la edificación principal invade la zona de servidumbre, resultando del gráfico que se inserta en el informe que la edificación anexa se encuentra en zona de policía de cauce.

El registrador deniega la inscripción de la declaración de obra por antigüedad en cuanto a la edificación principal destinada a vivienda por resultar que se encuentra situada en zona de servidumbre del dominio público hidráulico y suspende la inmatriculación de las dos fincas no inscritas así como la inscripción de la finca resultante de la agrupación y declaración de obra nueva de la edificación anexa destinada a almacén por no haberse solicitado expresamente la inscripción parcial en cuanto a estos últimos extremos, matizando que, al encontrarse dicha edificación anexa dentro de la zona de policía de cauce con una antigüedad que data del año 1986, superior al plazo de quince años que determina la ley para la prescripción de la obligación de reponer las cosas a su estado primitivo, sería posible la inscripción de dicho almacén si se solicitara expresamente.

Como se ha razonado en el fundamento anterior, conforme al artículo 28 de la Ley de Suelo, la inscripción de la declaración de dichas edificaciones requiere de un pronunciamiento expreso de la Administración competente en dominio público hidráulico de la que resulte su carácter consolidado o la imposibilidad legal del ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad, indicando el régimen jurídico especial, derivado de la especial ubicación de la finca en zona de servidumbre o policía con las limitaciones correspondientes.

No cabe aplicar analógicamente el régimen del artículo 28.4 de la Ley de Suelo previsto exclusivamente para la actuación municipal en el restablecimiento de legalidad urbanística.

Tampoco cabe entender que la inscripción de estas edificaciones existentes en la realidad y colindantes son el dominio público regulado por normativa sectorial pueda realizarse sin acreditar su concreta situación administrativa, pues de lo contrario accederían al registro edificaciones sujetas a eventual demolición sin que sea aplicable el régimen especial de responsabilidad que regula el citado artículo 28.4 de la Ley estatal de Suelo.

Las alegaciones del recurrente relativas a la prescripción de las acciones de reposición o al régimen normativo transitorio aplicable deben realizarse ante dicho órgano competente en orden a la eventual obtención de la correspondiente declaración administrativa.

No obstante, dado que el defecto es susceptible de subsanación mediante la acreditación de dicha declaración administrativa debe revisarse la calificación en este punto que lo considera insubsanable en cuanto a la edificación principal en zona de servidumbre.

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, 19 de mayo de 2026.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.