

EL REGISTRO DE APROVECHAMIENTOS DE AGUAS PÚBLICAS *

354.45 : 351.79(46)

Por FERNANDO FUENTES BODELON

Sumario: 1. Introducción.—2. El Registro de Aprovechamientos de Aguas Públicas.—3. Libros y asientos del Registro.—4. Procedimientos registrales.

1. Introducción

EL objeto del presente trabajo es el Registro de Aprovechamientos de Aguas Públicas, que tiene a su cargo la registración de los derechos a la utilización o al aprovechamiento de las aguas públicas; institución que a pesar de su gran importancia, ya que es el registro oficial de la riqueza hidráulica del país, es muy poco conocida por la doctrina (1), aunque tanto el Tribunal Supremo como

* Este trabajo forma parte de otro más extenso que, con el título *Procedimientos administrativos en materia de aguas públicas*, aparecerá en el volumen III de la serie «Procedimientos administrativos especiales» que dirige el profesor González Navarro, de la Escuela Nacional de Administración Pública.

(1) La bibliografía sobre el Registro de Aprovechamientos es poco numerosa; y, además, si se contrastan sus fechas, todas las obras son anteriores a la profunda reorganización operada desde 1963, resultando anacrónicas, con conceptos ya superados en la regulación vigente. Así, BARTOLOMÉ GONZÁLEZ en su artículo: «Registro de aprovechamientos de aguas públicas», publicado en el número 38 de la *Revista de los Tribunales* de 1904, plantea el caso de si es posible en nuestra patria que la propiedad ganada definitivamente al

el Consejo de Estado se han ocupado con frecuencia de cuestiones relacionadas con ella.

Siguiendo el mismo tratamiento que Roca Sastre aplica al Registro de la Propiedad (2), con el que el Registro de Aprovechamientos guarda tantas afinidades y relaciones, podría ser considerado este Registro especial de aguas públicas (3) desde una doble perspectiva: como institución y como oficina destinada al servicio público de la registración de los aprovechamientos de aguas públicas.

Desde la perspectiva institucional correspondería estudiar su justificación, incidencia de los principios de inscripción, de legitimación registral, de fe pública, de prioridad, de rogación, de tracto sucesivo y de legalidad, actos y contratos sujetos a registración, etc.

Desde la perspectiva formal, orgánica o adjetiva corresponde estudiar su mecánica o *modus operandi*, o sea: libros que han de lle-

amparo de las leyes del derecho civil, sea anulada en su primordial efecto por una disposición administrativa. Esta disposición era el artículo séptimo del real decreto de 1901. OVIEDO VILLAAMIL DE CÓRDOBA, en artículo publicado en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, en 1927—fecha de otro trabajo de SANTIAGO DE RIVA: *Registro de aprovechamientos de aguas públicas: su organización y eficacia*—, plantea el de si la inscripción del aprovechamiento debe ser independiente de la de la finca sobre la que recae, distinguiendo que ésta esté o no inscrita, para en el primer caso concluir, en contra de la legalidad actualmente vigente, que no debe constituir finca registral independiente. El artículo más interesante es también el más reciente, publicado por CIRILO MARTÍN RETORTILLO, en la *Revista de Derecho Privado*, núm. 18, en 1931, bajo el epígrafe: *La inscripción de aprovechamientos hidráulicos en el registro especial de aguas*, plantea las dificultades que para la inscripción en el Registro de la Propiedad ocasionaba la previa en el Registro de Aprovechamientos y que han sido superadas mediante la anotación preventiva de la regla séptima del artículo 70 del Reglamento Hipotecario de 1947. En resumen, se trata de trabajos muy antiguos que examinaban aspectos muy limitados, que sólo de modo incidental se referían al registro de aprovechamientos, y que eran estudiados con criterios ya superados por la doctrina hipotecaria y administrativa.

(2) ROCA SASTRE, RAMÓN MARIA: *Instituciones de Derecho Hipotecario*, segunda edición, Barcelona, 1945: «El Registro de la Propiedad como institución. Desde tres puntos de vista puede examinarse el concepto del Registro de la Propiedad, como oficina, como conjunto de Libros Registrales y como Institución jurídica de publicidad inmobiliaria.»

(3) La denominación correcta del Registro es la que figura en el epígrafe del trabajo, de acuerdo con las normas que lo crearon (real decreto 1.901) y de la que lo reorganiza (órdenes de julio y noviembre de 1963) y sobre todo porque es la que mejor se adapta a su finalidad y naturaleza ya que a él sólo tienen acceso los actos relativos al nacimiento, modificación o extinción de los derechos a los aprovechamientos de aguas públicas. Es decir, no todo lo referente a las aguas públicas tiene a él acceso, sino sólo lo referente a los derechos a los aprovechamientos especiales, por lo que, se excluyen los aprovechamientos comunes y las autorizaciones.

vase, clases de asientos, forma de practicarlos, procedimientos tanto para la concordancia del Registro con la realidad como para la publicidad formal de los libros. Es decir, todo lo referente a los procedimientos estrictamente registrales hay que encuadrarlos en este segundo aspecto, pues se refieren directa y primordialmente al Registro. No ocurre así con los procedimientos llamados en la práctica administrativa de inscripción, por acta de notoriedad o de transferencia, pues vienen a ser un complemento o continuación de los de habilitación de los correspondientes títulos civiles (actas de notoriedad, escrituras de compraventa, etc.) y tienen una naturaleza distinta de los procedimientos propia o estrictamente registrales.

De estos dos aspectos, únicamente estudiaremos el segundo, o sea el que hace referencia a su aspecto formal o instrumental, aunque para enmarcar debidamente el tema haremos a continuación unas consideraciones previas sobre el concepto y naturaleza de este Registro.

2. El Registro de Aprovechamientos de Aguas Públicas

2.1 CONCEPTO Y FINALIDAD

2.1.1 *Concepto*

El Registro de Aprovechamientos de Aguas Públicas es un Registro jurídico-administrativo, de carácter obligatorio y declarativo, cumple principalmente una función preventiva y tiene como objeto la registración de los títulos referentes al nacimiento, modificación o extinción de los derechos a los aprovechamientos especiales de aguas públicas.

2.1.2 *Finalidad*

Según la exposición de motivos del real decreto de 12 de abril de 1901, la creación del Registro de Aprovechamientos de Aguas Públicas responde a una triple finalidad:

- a) Disponer de una estadística exacta de los aprovechamientos de aguas públicas en sus múltiples aplicaciones, sobre todo en los destinos de riegos y producción de fuerza motriz. Esta finalidad ya se recogía en el real decreto de 11 de mayo de 1900.

b) Conocer «todos los aprovechamientos de aguas públicas que se hubieran concedido o se concedan en adelante... para que la Administración pueda juzgar con probabilidades de acierto sobre la posibilidad y utilidad de las concesiones, corriendo grave riesgo de otorgar concesiones ilusorias en la práctica o negar otras que fueran realizables en buenas condiciones».

La sentencia de 21 de mayo de 1921 insiste en esta finalidad: «se basa la inscripción en la teoría del dominio del Estado de todas las aguas públicas y tiene por finalidad el que la Administración tenga exacto conocimiento de los aprovechamientos adquiridos por concesión o prescripción en todo caudal, y con estos datos poder conceder o denegar nuevas peticiones o concesiones o concederlas con las limitaciones que impongan los derechos adquiridos relativos a anteriores aprovechamientos inscritos».

c) «Cumplir las obligaciones contenidas en los artículos 58 y 204 de la ley de Aguas, con objeto de evitar abusos y la pérdida de la riqueza que el agua representa.»

2.2 NATURALEZA

2.2.1 Es un Registro jurídico-administrativo

Si bien numerosas sentencias (28 de septiembre de 1911, 21 de febrero de 1917, 10 de junio de 1921 y 10 de diciembre de 1955) consideran el acto de inscripción como un *acto puramente administrativo*, otras (26 de junio de 1953, 25 de mayo de 1955 y 15 de diciembre de 1955) afirman que *equivale a una concesión*, es decir, al reconocimiento de un derecho; estas dos afirmaciones se complementan, pues de una parte es un Registro administrativo, ya que como dice García Trevijano (4), «todos los Registros jurídicos son Registros administrativos puesto que constituyen una función de la Administración pública». Sin embargo, no estamos de acuerdo con lo que a renglón seguido dice también este autor de que los efectos del Registro de Aprovechamientos de Aguas Públicas se limitan al orden administrativo, como ocurre con el Registro de Buques, y a diferen-

(4) GARCÍA TREVIJANO, J. A.: *Caducidad de concesiones hidráulicas*, en RAP, núm. 16, enero-abril, 1955, pp. 251 y 271.

cia de lo que ocurre con el Registro Mercantil y de la Propiedad, pues el Registro de Aprovechamientos produce relevantes efectos jurídicos, incluso en la esfera del propio Derecho civil. No en balde se refiere a una de las propiedades especiales más cualificadas, algunos de sus títulos son de carácter civil, y tiene carácter previo insoslayable respecto al de la Propiedad. Pero su carácter jurídico resulta sobre todo de que no se refiere a hechos, como otros Registros (de estado civil, de penados y rebeldes, etc.), sino a derechos, y de sus relevantes efectos jurídicos (declaración de abusividad de los aprovechamientos no inscritos, carácter previo y obligatorio de la inscripción). La infravaloración jurídica del Registro de Aguas Públicas fue ya criticada por Martín Retortillo (5), que la atribuía «a que los que implantaron aquí esta institución redujeron prácticamente el alcance de la misma para condenarla a ser un medio de información, casi exclusivamente para fines estadísticos en vez de *darle amplia base jurídica que sirviera de amparo y protección eficaz para los titulares que se acogen a ella*». Pero, desde la reglamentación que se inicia en la orden ministerial de 24 de julio de 1963, en que se refuerza notablemente su carácter jurídico, la situación es muy distinta.

2.2.2 *Es un Registro obligatorio*

A diferencia del Registro de la Propiedad, en el que la inscripción es con carácter general voluntaria o facultativa, siquiera los beneficios que de la misma obtienen los particulares, la hacen aconsejable a los mismos, el Registro de Aprovechamientos es obligatorio, forzoso o necesario, es decir, que la inscripción se impone incluso de modo coactivo al particular con imposición de multas y sanciones. La razón de esta obligatoriedad es que este Registro —dice el Consejo de Estado en su dictamen de 2 de febrero de 1953— «mira más al interés de la propia Administración en cuanto titular de la defensa del interés público y a los intereses económicos de terceros no protegidos». La sanción de esta obligatoriedad deriva del artículo 7.º del real decreto de 12 de abril de 1901 cuando dice categóricamente que «formalizados los Registros se considerará abusivo todo aprovechamiento que no se halle inscrito». En el mismo sentido el artículo 3.º del real decreto-ley de 7 de enero de 1927, cuando dice que «es obligatoria la inscripción en los Registros provincial y central», y las numerosas disposiciones que desde 1941 a 1944 se han dictado imponiendo sanciones pecuniarias a los que se resistieran a esta obligación. «Por

(5) MARTÍN RETORTILLO, CIRILO: *La inscripción de aprovechamientos hidráulicos en el Registro especial de aguas*, en RDP, núm. 18, 1931.

ello la Administración no está obligada a reconocer un aprovechamiento que no esté inscrito en el Registro» (dictamen del Consejo de Estado de 7 de junio de 1950, y reiterada jurisprudencia). Sin embargo, en un dictamen posterior de 22 de noviembre de 1952 se admiten diversos grados de clandestinidad en la utilización del aprovechamiento: «Es más, en el orden formal del Derecho nada obsta a que la Administración considere como inexistente en absoluto, mejor dicho, prescindida de la existencia de los aprovechamientos que no están inscritos. Pero la buena práctica administrativa debe tender a soluciones menos radicales distinguiendo dos fundamentalmente, una la del aprovechamiento sin título, es decir, no legitimado, ni por concesión ni por prescripción, lo que supone una irregularidad de fondo; otra, del que si bien no esté inscrito, está legitimado por título, lo que supone una irregularidad meramente formal que afecta al buen orden administrativo». Pero aun dentro de cada criterio hay que distinguir multitud de matices en orden a su corrección por la Administración.

2.2.3 *Es un Registro declarativo*

Análogamente a lo que ocurre en el Registro de la Propiedad, salvo en cuanto al derecho de hipoteca, el Registro de Aprovechamientos de Aguas Públicas se limita a constatar la adquisición, transmisión, modificación o extinción de un derecho al aprovechamiento que ya se ha operado en la realidad. El Tribunal Supremo, con criterio uniforme y reiterado, ha recordado «que la inscripción en el Registro de Aprovechamientos no da derechos por sí misma, sirviendo sólo de aseguramiento de lo adquirido» (sentencia de 14 de noviembre de 1920), y que «las inscripciones no otorgan derechos, sino que garantizan tan sólo los que arrancan del título en que se fundan» (sentencia de 22 de julio de 1956). También el Consejo de Estado ha insistido en el carácter meramente declarativo de la inscripción: «La eficacia de estos Registros —dice el dictamen de 2 de febrero de 1953— se liga a la mera prevención y no a la constitución de derechos». Y el dictamen de 27 de abril de 1967 alude al «propio alcance de la inscripción que no es constitutiva».

2.2.4 *Cumple una función preventiva*

La mera prevención o aseguramiento de los aprovechamientos figura como finalidad del Registro en los dictámenes del Consejo de Estado de 2 de febrero de 1953 y de 27 de abril de 1967: «A diferen-

cia de los Registro de la Propiedad y Mercantil que miran y atañen a la protección de los derechos privados subjetivos de los particulares, el Registro de Aprovechamientos tiende fundamentalmente a proporcionar a la Administración unas medidas cautelares con el fin de impedir la doble concesión y evitar por ello la emisión de actos administrativos inaplicables en virtud de la cláusula "sin perjuicio de tercero".»

2.2.5 *Su objeto es la registración de los títulos referentes al nacimiento, modificación o extinción de los derechos a los aprovechamientos especiales de aguas públicas*

Más que a los actos y contratos a que hace referencia la legislación hipotecaria, en el Registro de Aguas se registran los títulos, o más concretamente la resolución administrativa, en que la adquisición, modificación o extinción se ordene o acuerde. Como antes se ha indicado, en el Registro se inscriben o cancelan los derechos a los aprovechamientos especiales, es decir, a la utilización exclusiva o excluyente de las aguas públicas, limitación que excluye del ámbito registral no sólo a los aprovechamientos comunes, sino también a las autorizaciones otorgadas de acuerdo con el Reglamento de Policía de las Aguas y sus Cauces.

2.3 ANTECEDENTES Y REGULACIÓN

A) El real decreto de 11 de mayo de 1900, en su artículo 5.º, establecía la función de estadística de los aprovechamientos, encomendándola a las Jefaturas de Obras Públicas. Más tarde se transfirió esta competencia a las Divisiones de Trabajos Hidráulicos, hasta que por real decreto de 12 de abril de 1901 se crea de modo definitivo el Registro de Aprovechamientos, si bien en la exposición de motivos se le denomina Registro de Concesiones de Aguas Públicas.

Este Registro debía de tener la doble forma de Registro provincial, en las Jefaturas de Obras Públicas, y de Registro general o central, en la Dirección de Obras Públicas. Este último no llegó a constituirse hasta 1963, y en cuanto al Registro provincial siguió las mismas vicisitudes que la Administración periférica de las aguas públicas.

B) Por real decreto de 30 de abril de 1901, que desarrolla el del 12 del mismo mes, se determinan tres clases de libros de Registro,

uno general por cada provincia (no hay que olvidar que el Registro se llevaba por las Jefaturas de Obras Públicas y éstas tenían carácter provincial) y dos Registros especiales que se designarían con las letras A y B y que se llevarían por corrientes, el A, y por clases de aprovechamientos, el B.

Estas tres clases de libros deberían existir tanto en el Central de la Dirección General como en las Jefaturas de Obras Públicas Provinciales.

C) El decreto de 11 de julio de 1941 atribuyó facultades sancionadoras a la Administración para obtener de modo coactivo la efectividad del Registro. Sin embargo, disposiciones posteriores sobre reducción o condonación de sanciones (decreto de 29 de marzo de 1944) han hecho en parte ilusoria esta aspiración, recogida ya en el artículo 7.º del real decreto de 1901, de declarar abusivo todo aprovechamiento que no estuviera inscrito en el Registro de Aprovechamientos, y en el artículo 3.º del real decreto-ley de 7 de enero de 1927 al declararlo obligatorio.

D) La orden de 13 de septiembre de 1941 significó un giro en la orientación. La competencia en materia de aguas públicas ya no se atribuyó a las Jefaturas de Obras Públicas, lo que implicó un cambio en la organización de los registros, ya que al unificarse los libros se aprovechó para hacerlo también con el órgano encargado de la función; el Registro general ya no se llevará por provincias; desaparecerá el registro especial B, por clases de aprovechamientos, que será sustituido por el antiguo registro general provincial; se crea un registro general para las peticiones; y se reorganiza los ficheros unificados por aprovechamientos, con fichas de distinto color para las concesiones y para las peticiones, y que resultaba natural al admitirse un registro general para éstas y con un rango similar, desde el punto de vista formal al Registro general de las concesiones, ó sea, de los derechos ya reconocidos.

Esta disposición no resolvió el problema que había planteado la falta de un Registro Central, cuya creación había sido prevista y no cumplida, y por la diversidad de órganos que tuvieron a su cargo el Registro, y que como ya hemos visto afectó decisivamente a la forma y clase de los libros que había que llevar. Todo ello originó la superposición de libros de distinta clase y naturaleza, y la arbitrariedad en la realización de las inscripciones, y en la admisión de títulos para practicarlos.

E) A corregir esta situación vino la orden ministerial de 24 de julio de 1963, que introduce las siguientes modificaciones respecto al

régimen anterior, además de regular otros aspectos sustantivos de la institución o relacionados con ella:

a) Establece el Registro General o central, que ha de llevarse únicamente en la Dirección General de Obras Hidráulicas, y que es el único que goza de fe pública. Desaparece por tanto la atribución del mismo a la Administración periférica.

b) Este Registro comprenderá únicamente los derechos a los aprovechamientos. Desaparece el Registro general de peticiones, y por otra parte no se limita a las concesiones la admisión de los derechos, sino que acogen ya a él claramente los derechos adquiridos por prescripción. Será, pues, un Registro de aprovechamientos y no de concesiones solamente.

c) El Registro General se completa con otro auxiliar, destacando en éste el carácter de «mero instrumento para comprobar el tracto o la posibilidad de identificación». Desaparece por tanto el Registro especial B, y al A no se le da un carácter especial, sino auxiliar, o meramente instrumental.

d) Se modifica el régimen de ficheros, pues no serán unificados, sino que se llevarán por clases de aprovechamientos, cauces, titulares y términos municipales, logrando un inventario completo de aprovechamientos, así como una catalogación completa de las corrientes. Desaparece el fichero por corrientes con ficha coloreada por petición y por concesión.

e) Se modifican las características y formato de los libros, y se reglamenta la transferencia, expedición de títulos y certificaciones, etcétera, que carecían de regulación en la normativa anterior.

F) Superada la primera etapa de transcripción de asientos de los Registros de las distintas comisarías al Registro Central o general de la Dirección General, fue necesario establecer una norma que depurara esta realidad registral actualizándola y a la vez procurar su exacta concordancia con la realidad extrarregistral. Para cumplir esta finalidad se dictó la orden ministerial de 29 de abril de 1967 sobre revisión de características de aprovechamientos inscritos en el Registro de Aguas Públicas.

2.4 ENCUADRAMIENTO ORGÁNICO

Como ha quedado dicho, el Registro Central de Aprovechamientos de Aguas Públicas, aunque previsto en el real decreto de 10 de abril de 1901, no se estableció hasta 1963. De este año son dos disposiciones fundamentales: la orden de 24 de julio, que actualizó su funcio-

namiento, y la orden de 23 de noviembre por la que se adscribe a una unidad burocrática con categoría de negociado, *ínfimo rango orgánico que contrasta con el volumen y la importancia de las tareas que se le asignan.*

De la Orden de 24 de julio nos hemos ocupado ya en el apartado anterior, por lo que nos limitaremos aquí al examen de la de 23 de noviembre encuadrando el Registro en la organización de la Dirección General de Obras Hidráulicas.

A la sección—denominada cuarta en la orden (art. 2.º), pero que después ha alterado su numeración debido a posterior estructuración de la Comisaría Central, por lo que resulte más adecuado designarla por las materias que comprende, o sea «de Registros y Censos»—, le corresponde ejercer la actuación administrativa respecto al Registro de Aprovechamientos de Aguas Públicas, Catálogo de corrientes, Inventario de aprovechamientos hidráulicos, Censo de aguas residuales y Servicios generales (art. 1.º orden de 23 de noviembre) y se divide en dos Negociados, número 10 (de Registro de aprovechamientos) y 11 (de Censo de aguas residuales), de la Comisaría Central (artículo 2.º de la orden de 23 de noviembre).

Son funciones del Negociado décimo «*las correspondientes*» a la formación y actualización del Registro de Aprovechamientos de Aguas Públicas, es decir, inscripciones, revisión de características, transferencias registrales, cancelación de aprovechamientos (debió decir propiamente de asientos), certificaciones y cualquier otra propia de dicho Registro. Igualmente corresponde a las funciones de este Negociado la formación y actualización del Catálogo de Corrientes—atendiéndose a la ordenación que de las mismas ha hecho el Centro de Estudios Hidrográficos—y del Inventario de Aprovechamientos Hidráulicos.

En la orden se mezclan procedimientos propiamente registrales (revisión de características y cancelaciones) con otros de reconocimiento de derechos (inscripciones y transferencias).

La simple enumeración de las funciones que se le asignan sugiere que *su cometido desborda ampliamente el de una unidad administrativa mínima como es el Negociado*, pues a la puesta en marcha y normal funcionamiento del Registro, actualmente con unas 45.000 inscripciones, se une la resolución de los expedientes de inscripción, transferencia, revisión de características y cancelación, cuya tramitación es complicada y diversa, por lo que esa «reducción al mínimo de Negociado pese a la acumulación de funciones», como hace notar la exposición de motivos de la orden de 23 de noviembre, resulta totalmente inadecuada.

3. Libros y asientos registrales

3.1 LIBROS REGISTRALES

A) El real decreto de 12 de abril de 1901 establecía un registro general y dos registros especiales: A), por corrientes, y B), por clase de aprovechamientos, determinándose las características registrales de cada registro y el contenido del índice en cada uno de los libros especiales.

Por orden ministerial de 13 de septiembre de 1941 se aprueban los modelos de los Registros de aprovechamientos hidráulicos, absteniéndose de regular su aspecto sustantivo, pero con algunas modificaciones respecto al número de libros, ordenación de ficheros y práctica de asientos y sobre todo en que el Registro especial B sería por provincias y no por clase de aprovechamientos.

La orden de 24 de julio de 1963, partiendo de la experiencia adquirida en los sesenta años de existencia del Registro, unida a la trascendencia que en el orden jurídico tenían las concesiones, la obligada tutela que se debe dispensar al titular y el mayor rigor formal de los asientos acordó la supresión del libro Auxiliar B toda vez que —como dice su exposición de motivos— el criterio de división provincial no parece propio ni útil conservando el libro Auxiliar, que cumple sobradamente esta finalidad, manteniendo el más acertado de división por cauces. Estos libros auxiliares habían sido denominados especiales en la normativa anterior, pero dada su finalidad parece mejor el calificativo actual.

B) Existen por tanto dos libros: a) uno general, que es a la vez el central «único con fuerza legitimadora registral», y b) un libro Auxiliar A, «mero instrumento de aquél a fines de comprobación del tracto o posibilidad de inmatriculación». Este libro de registro auxiliar es a la vez provincial y central.

Existen también ficheros con carácter unificado «para inventariar las situaciones y disponibilidades hidráulicas de las cuencas», que se llevará por clases de aprovechamientos, titulares y cauces y términos municipales dentro de cada provincia (art. 7.3, orden 1963), y que servirían, según la orden de 12 de septiembre de 1941, de «fundamento para la formación de los itinerarios de los ríos».

C) Todos los libros registrales (general y auxiliar A) estarán foliados y diligenciados por la Dirección General de Obras Hidráulicas, no permitiéndose en ellos enmiendas y raspaduras de ninguna clase (art. 7.1, orden 1963).

La rectificación de errores se llevará a efecto por medio de inscripción nueva, haciéndose constar con tinta carmín, en la casilla de observaciones de la inscripción que se rectifique, que queda anulada y las causas de la anulación continuando siempre la numeración correlativa (art. 7,2, orden 1963).

D) La orden de 13 de septiembre de 1941 establecía la obligación de llevar un libro general con las características de las peticiones, siguiendo el orden correlativo de la petición cuyo orden no afectaba al derecho de propiedad (art. 1.º). Este libro era análogo al libro diario de operaciones del Registro de la Propiedad en el que se hacen constar los asientos de presentación, pero no se ha llevado en la realidad, así como tampoco se ha llevado el fichero único de fichas de distinto color para las concesiones y para las peticiones que se establecía en el artículo 5.º de la citada orden. Este fichero servía para ordenar los aprovechamientos por su situación geográfica en cada corriente, que se adaptaría a los datos del Registro y cuyo modelo quedaba a la libertad de los servicios.

E) El libro Registro General y los libros Auxiliar A se numerarán por tomos a medida que se vayan agotando cada uno de ellos (artículo 6.º de la orden de 1963). Es decir, que la denominación libro parece adoptarse como sinónimo de Registro y la de tomo, en cada Registro, por la de libro. Sin embargo, hubiese sido conveniente reservar la de libro para cada uno de los que cuenta tanto el Registro General como el Auxiliar y reservar la de tomo para los que cada libro auxiliar comprende, ya que agotados los folios asignados originariamente en cada libro auxiliar a cada corriente, la apertura de otro para cubrir esta necesidad debe ser bajo la denominación de tomo segundo, tercero o cuarto del libro a que correspondan.

3.2 ASIENTOS REGISTRALES

3.2.1 *Idea general*

En el Registro de aprovechamientos no existe, a diferencia de lo que ocurre en el Registro de la Propiedad, una clara determinación de los asientos a practicar en los libros, ni tampoco es tan extenso el abanico de posibilidades como en éste. Para definir esta materia hay que concordar la legislación existente, real decreto 1901, orden de 13 de septiembre de 1941 y orden ministerial de 24 de julio de 1963, supliendo las posibles omisiones con las normas hipotecarias análogas, pues, como dice la Exposición de Motivos de la orden ministerial

de 1963, «esta falta de normativa, en problema de tanta importancia, ha obligado a la Administración a aplicar por analogía, en no pocos casos, la legislación inmobiliaria para resolver las actuaciones registrales que se le presentaban y sobre las que el Consejo de Estado ha venido pronunciándose».

3.2.2 Características de los asientos

A) Han variado, según los cambios que ha sufrido el Registro, los libros, su formato y las características registrales. El real decreto de 12 de abril de 1901 establecía las mismas características y orden en los tres libros, salvo las necesarias adaptaciones, impuestas por la naturaleza de los libros especiales, al Registro General. Las características eran: número de inscripción, referencias en su caso de los otros dos libros, nombre del usuario, corriente de donde se deriva el agua, término municipal donde radica la toma, volumen utilizado en litros, salto utilizado en metros, objeto del aprovechamiento, título en que se funda el derecho del usuario y observaciones. En el Registro especial A se omite la corriente de donde se derive el agua, y en el Registro especial B, el objeto del aprovechamiento, que, sin embargo, se indicará en el encabezamiento del folio registral de esta forma: en el Registro especial A, Río, y en el Registro especial B, Nombre de la clase de aprovechamiento

B) La orden de 13 de septiembre de 1941 establecía un casillero amplio para las características en el Registro general, y cuadro más reducido en los especiales; el primero contiene once casillas, que concuerdan en líneas generales con el Registro general del real decreto de 1901; en cambio los Registros especiales, seis casillas en el Registro especial A y siete en el B, aun contando la referencia al Registro general. Las modificaciones respecto al Registro general del real decreto de 1901, consisten en la eliminación de las referencias registrales, añadir al término municipal de la toma la provincia a que corresponde, cambiar la denominación de volumen por la más adecuada de caudal, añadir dos casilleros con la potencia instalada en KW/h. y de superficie regada en hectáreas, y añadir al título del derecho la fecha. El Registro especial A comprende: número de inscripción, número Registro general, nombre usuario, provincia y término municipal de la toma, clase de aprovechamiento y observaciones. El Registro especial B incluye, además, la corriente de la que se derive el agua.

En cuanto al Registro general de peticiones, comprendía: el número de inscripción, nombre del peticionario, corriente de donde se

derive el agua, terreno municipal y provincia de la toma, caudal solicitado en litros-segundo altura del salto en metros, superficie regada en hectáreas, objeto del aprovechamiento, fecha de la petición, concesión, denegación y observaciones. El tamaño de estos cuatro libros es de 32/22, en doble folio, apaisado.

C) Según la orden de 24 de julio de 1963 hay que distinguir entre las características del libro de Registro General y las del Registro Auxiliar A (art. 5.º). Las primeras están constituidas por: número de inscripción, referencias del libro Auxiliar A con el número de aprovechamiento y de inscripción en el Registro auxiliar, clases de aprovechamiento, nombre del usuario, término municipal y provincia de la toma, caudal máximo en litros, volumen anual en m³/Ha., desnivel máximo concedido en metros, salto bruto utilizado en metros potencia instalada en KW/h., superficie regada en hectáreas, términos municipales en que se riega, título del derecho, fecha, Notaría o Registro civil del mismo, fecha de la inscripción provisional o definitiva, observaciones. Extinción del derecho: título Notario o Registro Civil del mismo, fecha de éste y fecha de la resolución administrativa; transferencia: título, fecha del mismo y Notaría o Registro Civil de éste, fecha de la resolución administrativa, número de aprovechamiento y de inscripción del mismo, indicación del folio donde se inscribe el derecho transferido y observaciones.

Las características del libro Auxiliar A son el número de inscripción del Registro General y tomo del mismo, con las referencias específicas del número de aprovechamiento y de inscripción correspondiente a este aprovechamiento además de las del libro general a que antes se ha hecho referencia.

Hay que hacer constar que en el Registro General se ha omitido la característica de la corriente de la que se deriva el agua, que si bien no es necesaria en el libro Registro Auxiliar A, ya que se lleva por corriente, y ésta figura en el encabezamiento del folio registral, resultaba de consignación obligada en el general, ya que sigue un orden correlativo cronológico.

Falta una definición técnica uniformemente admitida de desnivel máximo y de salto bruto utilizado, lo que da lugar a interpretaciones diversas en la práctica. Tampoco es correcta la denominación de Notaría o Registro Civil, ya que ésta se refiere al estado de las personas, cuando la expresión correcta debería ser la de Registro de la Propiedad, o utilizar otra más genérica para comprender los títulos jurídicos y administrativos. Tampoco lo es de título de extinción que ha debido diferenciar la clase de extinción, y es innecesaria toda la referencia al título, toda vez que la causa de la extinción, o tiene

un neto carácter administrativo (caducidad, no uso, expropiación, rescate y reversión), o si se dan en una renuncia, ésta no exige titulación fehaciente. Falta una casilla de observaciones común a la transferencia y a la extinción, para aplicarla a una u otra, según proceda, ya que en la forma actual es únicamente referible a la transferencia.

Las características registrales se distinguen en esenciales y no esenciales, en el artículo 9.º de la orden de 29 de abril de 1967, y si bien esta distinción se establece a los fines de la determinación del procedimiento adecuado para la revisión de las características, sin embargo, al suplir una laguna reglamentaria, no cabe duda puede aplicarse a todos aquellos casos en que se plantee la calificación de la esencialidad o no de esta característica. Según esta disposición son características esenciales: el usuario, corriente, clase de aprovechamiento, término municipal de la toma, caudal, salto y superficie regada.

3.2.3 Clases de asientos

A) Son dos los asientos a practicar en el Registro de Aprovechamientos, *inscripción* y *cancelación*. No existe la variada gama de asientos de presentación, notas marginales, menciones, anotaciones preventivas que se admiten en el Registro de la Propiedad.

B) Pero, sin embargo, en la realidad esta clasificación no es tan simplista. La orden de 15 de septiembre de 1941 establecía un libro registro con las características de las peticiones de aprovechamientos, que había de seguir un orden correlativo que no afectaba al derecho de prioridad, y cuya naturaleza es similar al diario de operaciones y a los *asientos de presentación*. Este libro no se ha llevado en la práctica.

C) Por otra parte, tanto el real decreto de 12 de abril de 1901 (artículo 3.º), la real orden de 30 de abril de 1901 (art. 5.º), el real decreto-ley de 7 de enero de 1927 (art. 3.º, 5) y 6), orden de 13 de septiembre de 1941 (art. 3.º) y orden de 24 de julio de 1963 (art. 4.º) así como en los modelos de casilleros que se acompañaba a la orden de 1963, se reconoce la existencia junto a las inscripciones definitivas, de otras provisionales, asiento este último que no es admisible en el Registro de la Propiedad en el que el asiento de inscripción es asiento, definitivo y permanente. El real decreto de 12 de abril de 1901 se refiere a estas *inscripciones provisionales* como las practicadas cuando el aprovechamiento no se funde en título fehaciente, situación hoy prácticamente imposible.

Sin embargo, dentro de la mecánica registral con el nombre de inscripción provisional se alude a una situación que necesita del cumplimiento de un requisito posterior para su plena consolidación o permanencia. Tal ocurre con las concesiones de aprovechamientos que dan lugar a una inscripción provisional, hasta que al aprobarse el acto de reconocimiento final, se convierte en definitiva. Nos encontramos más bien ante un caso de inscripción de un derecho, sujeto a una condición suspensiva como es la de realizar las obras dentro de un plazo, dar cuenta a la Administración, y que éstas las apruebe por estar de acuerdo con el proyecto aprobado, pudiendo asimilarse a las que de esta clase se realizan en el Registro de la Propiedad. Es inscripción provisional, según la sentencia de 10 de febrero de 1926, cuando la inscripción en virtud de título civil no ha hecho constar los datos y circunstancias que enumera el artículo 2.º del real decreto de 1901, aplicando esta provisionalidad en virtud de la real orden de 30 de abril de 1901 (art. 2.º).

D) Si bien es cierto que ni las *menciones*, ni las *notas marginales* están recogidas formalmente en el Registro de Aprovechamientos, esto no quiere decir que no se practiquen menciones, o indicaciones con posterioridad al asiento de inscripción que en cierto modo lo completan, tal ocurre en el caso indicado antes de aprobación del acto de reconocimiento final, o en el caso de un aprovechamiento colectivo de aprobación de la constitución de la comunidad y de las ordenanzas y reglamentos porque debe regirse, cuando es posterior al reconocimiento del derecho al agua por la Administración; o en los casos que se introduce una modificación no esencial del aprovechamiento (cambio del sistema de riegos o de la potencia instalada, etcétera).

E) En cuanto a las *anotaciones preventivas*, no existe un asiento similar en el Registro de Aprovechamientos, aunque la inscripción de las reservas dominiales (6) signifiquen una aproximación a esa forma de asientos.

F) Los asientos de anulación por corrección de errores o por conversión de inscripciones provisionales en definitivas a que se refieren los artículos 5.º de la real orden de 1901, y 3.º de la orden de 1941, son propiamente asientos *de cancelación*.

(6) Sobre la naturaleza de estas reservas BALLBE, MANUEL: *Las reservas dominiales*, en *RAP*, núm. 5, 1951, p. 75. La denominación empleada es dominiales, no demaniales como lo hace actualmente la doctrina, y se ocupa preferentemente de las referentes a las aguas públicas.

3.2.4 Forma de realizar los asientos.

A) Los asientos de este Registro no tienen una forma continua como ocurre con el Registro de la Propiedad, donde el asiento registral se realiza sin solución de continuidad, ya que no existe el casillero que es típico del Registro de Aprovechamientos.

Hay que distinguir entre asientos de inscripción y de cancelación y dentro de aquéllos, los practicados en el libro Registro General o en el Auxiliar A.

B) En cuanto a los asientos de inscripción, «únicos con fuerza legitimadora registral», «las inscripciones se realizarán con numeración correlativa, dice el artículo 1.º de la orden de 1963, siguiendo el orden de inscripción». La real orden de 30 de abril de 1901 más impropriadamente dice que «en el Registro General se inscribirán por orden riguroso de comprobación toda clase de aprovechamientos».

Serán objeto del mismo toda clase de aprovechamientos cualquiera que sean su naturaleza y situación geográfica, haciéndose constar en él las características que figuran en el modelo que se adjuntaba a la orden, y a que antes se ha hecho mención (art. 1.º, orden 1963).

Las inscripciones se practicarán una a continuación de la otra, sin dejar huecos entre ellas, lo que las diferencia de las practicadas en el Registro auxiliar en la que se agrupan por ríos.

C) Los libros del Registro Auxiliar A se llevarán en las comisarías y por la Dirección General de Obras Hidráulicas, sólo a los fines de comprobación de la reanudación del texto o posibilidad de inmatriculación. Se abrirán en cada comisaría tantos libros como ríos principales o afluentes del principal determine la Dirección General, atendiendo a su movimiento registral. Se podrán agrupar en un libro Registro Auxiliar varios ríos que por ser afluentes del principal, o por su proximidad geográfica (frecuentes en ríos al mar en las comisarías del norte y del sur de España), o poca importancia, se estime conveniente, en orden a facilitar su localización y manejo. Estos libros dentro del Registro Auxiliar se numerarán con la denominación de separatas y se diferenciarán dentro de él por medio de cartones colorados. En la práctica para evitar el fraccionamiento excesivo en los casos de 4.º, 5.º y 6.º grado de afluencia se han agrupado incluso en el mismo folio los pertenecientes a una misma cuenca, y bajo esta denominación. Se harán constar las características que figuran en el modelo adjunto a la citada orden.

Cada uno de los libros auxiliares contendrán una referencia distintiva o localizadora de los mismos que será la abreviatura de la cuenca, libro, tomo y folio, así como la característica decimal del río

a que se refiere el libro (art. 3.º, orden 1963). Esta característica decimal constituye el nombre de la corriente a efectos de su identificación y se forma de acuerdo con la numeración que le haya dado el Centro de Estudios Hidrográficos, interpolando y completando los omitidos por este centro con el mismo criterio, es decir, numerando los ríos al mar comenzando desde el Bidasoa, y en los afluentes desde el nacimiento, dando números pares a los afluentes de la margen derecha e impares a los de la izquierda. Las interpolaciones podrán utilizar letras, números romanos o comillas.

Mientras que en el Registro General se sigue un criterio cronológico para la práctica de los asientos, en el Auxiliar se sigue un criterio hidrográfico de cuenca, dentro de la corriente, y dentro de ella a su vez de aprovechamiento y en cada aprovechamiento de orden cronológico de inscripción, pues «cada aprovechamiento tendrá un número que conservará siempre, cualquiera que sea su destino en el tiempo y los cambios o transferencias que se produzcan, ya que éstas se anotarán en la característica denominada número de inscripción referente al aprovechamiento correspondiente» (art. 5.º, orden 1963).

D) Los asientos de inscripción se realizarán en tinta negra o azul y los de cancelación con tinta roja. La orden de 1963 dice impropriadamente «la característica de extinción del derecho se anotaría con tinta carmín» (art. 5.º), así como la rectificación de errores (artículo 7.º).

En la casilla de observaciones se anotarán aquellas que tengan relevancia administrativa en orden al aprovechamiento, tales como la obligación de constituirse en comunidad de regantes, cumplimiento de condición resolutoria, obligación de construir módulo, sistema de derivación, etc.

4. Procedimientos registrales

4.1 IDEA GENERAL

No nos referimos al procedimiento denominado de inscripción, y que tiene un objetivo muy concreto como es el de fijación de las características de utilización de los derechos a las aguas adquiridos por usucapión o prescripción administrativa, sino a los procedimientos registrales, propiamente dichos. Entre ellos habría que incluir el de acceso al registro de los títulos de adquisición, modificación y extinción de los derechos a los aprovechamientos y que en cierto modo

es un procedimiento de ejecución, ya que tiene un carácter automático, realizándose la inscripción de oficio por la Administración, sobre la base del título expedido por ella misma, por lo que tampoco lo estudiaremos aquí.

Hay, en cambio, dos procedimientos que tienen una fisonomía propia y de los que sí hemos de ocuparnos aquí. Son los referentes:

- a) A la concordancia del Registro de Aprovechamientos de Aguas Públicas con la realidad extrarregistral.
- b) A la publicidad formal del Registro.

4.2 SUJETOS

4.2.1 *Administración Pública*

Dentro del proceso de delegación de firma, iniciado por la orden de 19 de septiembre de 1955, ratificada por la de 11 de marzo de 1957, y de desconcentración y transferencia de funciones, del decreto número 1.558 de 10 de septiembre, se transfiere, entre otras atribuciones, del ministro de Obras Públicas, al director general de Obras Hidráulicas las autorizaciones de inscripción de los aprovechamientos de aguas públicas (art. 3.º, ap. 6 del decreto de 1959).

Las resoluciones del director general de Obras Hidráulicas de 22 de noviembre de 1963 en su número 2 y la de 2 de diciembre de 1965 en su número 4,7 atribuyen al Comisario Central de Aguas la competencia sobre autorizaciones de inscripciones.

Todas estas normas no se refieren concretamente al Registro de Aprovechamientos, pues las autorizaciones de inscripción, lo son únicamente de fijación de características de utilización de los derechos adquiridos por prescripción. Sin embargo, del examen de las materias atribuidas a la Comisaría Central (prescripción, concesión, transferencias, caducidad, etc.) que en las que precisamente hace de tener acceso al Registro, así como el hecho de que la Sección de Registros y Censos creada por la orden de 24 de julio, forma parte de la Comisaría Central de Aguas, hay que deducir esta atribución de competencia. Precisamente las razones que presidieron la creación de esta sección, según la exposición de motivos de la orden fueron «la existencia de una serie de actividades que tienen su dependencia inmediata del comisario central y que por una gran importancia no deben ser desarrolladas por elementos auxiliares a sus órdenes, sino constituir órganos administrativos independientes estructurados en sección».

4.2.2 *Interesado*

Hay que distinguir entre interesado en el procedimiento de inscripción o de transferencia, e interesado en los procedimientos registrales. En éstos la calificación es muy amplia, ya que no se identifica con la del titular o usuario del aprovechamiento ni con la del reclamante en el procedimiento, ya que el Registro de aprovechamientos es una institución abierta, incluso con una publicidad mayor, como se razonará posteriormente, que el Registro de la Propiedad.

4.3 PROCEDIMIENTOS PARA LA CONCORDANCIA DEL REGISTRO CON LA REALIDAD JURÍDICA EXTRARREGISTRAL

4.3.1 *Ideas generales*

4.3.7.1 *Su necesidad.*—Si el Registro ha de convertirse en una institución viva, que sirva eficazmente a los fines para los que se creó—conocimiento de la realidad hidráulica en cada momento, de un modo exacto y pleno— debe buscarse por todos los medios que su concordancia con la realidad extrarregistral sea lo más completa posible.

A nadie se oculta que uno de los defectos primordiales de nuestro actual Registro de la Propiedad, es la falta de correlación existente entre la realidad y el Registro derivada de que más de unas tres cuartas partes de nuestra riqueza inmueble no figura registrada, que aun esa cuarta parte no figura con características actuales, ya que como ha subrayado la doctrina existe una poderosa corriente desinscribitoria.

El Registro de Aprovechamientos de Aguas Públicas tiene unas características singulares que acreditan una mayor eficacia: de una parte la inscripción es obligatoria, a diferencia del Registro de la Propiedad; es previa a éste, lo que refuerza aún más esta necesidad; su acceso es más fácil, no existiendo de modo directo esos condicionamientos fiscales que hagan sus actuaciones más onerosas, y finalmente puede mediante los servicios de guardería adscritos a las comisarías de aguas ejercer una constante inspección de los aprovechamientos para que éstos se adecuen en su utilización a la legalidad establecida. Finalmente la comprobación sobre el terreno se materializa en unos croquis y planos que permiten tener una idea gráfica del mismo más acorde con la realidad. Es como si se realizase el deseo expresado en el preámbulo del real decreto de 3 de abril de 1925, de que el Registro—expresión jurídica—y el Catastro—expresión gráfica—, constituyeran una sola entidad.

Pero todas estas causas si bien significan una mayor concordancia del Registro de Aprovechamientos de Aguas Públicas con la realidad, sin embargo, no permiten hablar más que de aproximación hacia ese ideal que significa la exacta y plena concordancia.

Hay muchos obstáculos que vencer todavía derivados sobre todo de unos erróneos condicionamientos históricos para que el Registro sea espejo fiel de la realidad hidráulica. La arbitrariedad en las inscripciones a falta de personal idóneo, legislación adecuada y correcto conocimiento de la institución en sus orígenes, la diversidad y falta de homogeneidad de los organismos que tuvieron a su cargo el Registro desde 1901 en que fue creado, que significó muchas veces su marginación, y siempre la falta de criterios uniformes en la aplicación de la institución, la falta de un Registro Central, aunque previsto en su creación, que unificara criterios y prácticas, creó una verdadera anarquía en el régimen de las inscripciones, admisión de títulos y superposición de libros.

4.3.1.2 *Regulación.* — A) *Dos etapas normativas.* — Los procedimientos para obtener la concordancia entre el Registro y la realidad no guardan similitud entre la legislación hipotecaria y la referente al Registro de Aprovechamientos; aquélla está contenida en el título VI de la ley Hipotecaria (arts. 198 a 220) y del Reglamento Hipotecario (arts. 272 a 313) y su característica está en la habilitación de un título notarial o judicial, voluntariamente presentado por el particular, para realizar esta concordancia; mientras que en el Registro de Aprovechamientos se trata de una resolución administrativa dictada dentro de un procedimiento de revisión de características impuesta por la Administración, ya que el registro es obligatorio. La normativa relativa al Registro de Aprovechamientos comprende dos etapas muy marcadas. La primera se inicia con la orden ministerial de 24 de julio de 1963 y termina el 29 de abril de 1967, y es fundamentalmente de puesta en marcha del Registro Central o General «mediante la recogida en él de las diversas inscripciones existentes en los distintos libros—como dice la Exposición de Motivos de la orden de 1967—, muchas de ellas repetidas, pero con características dispares las más de las veces... coordinando el Registro General con los libros auxiliares».

La otra etapa se realiza una vez ultimada esta recogida de datos (que han significado unas 45.000 inscripciones) para adecuarlos a la realidad extrarregistral «habilitando un procedimiento, y como tal adjetivo y formal, uniforme para todas las comisarias, agrupando en distintos supuestos todos aquellos asientos registrales, que presentan deficiencias similares, simplificando la tramitación de la revisión en

beneficio de los titulares y procurando evitar perjuicios a terceros». Se salva a la vez la laguna legal, que obligaba a la aplicación análoga del procedimiento largo y costoso regulado en el artículo 19 del real decreto-ley de 7 de enero de 1927, que se refiere únicamente a concesiones, y por tanto a los derechos adquiridos por este título administrativo, y que no era un procedimiento registral de concordancia de asientos con la realidad.

Por tanto, los procedimientos habilitados en la orden ministerial de 29 de abril de 1967, son estrictamente registrales, pues su finalidad es solamente de revisión de los asientos del Registro, sin afectar al derecho más que en el reflejo que el mismo tiene en el Registro; esto también les diferencia de los procedimientos hipotecarios que se refieren al derecho y al asiento conjuntamente, son mucho más sencillos que éstos, parten de unos supuestos específicamente registrales, y son múltiples por esta misma causa, acaso excesivamente, ya que esta regulación resulta casuística (7).

Los supuestos contemplados son cinco, pero aún dentro de ellos caben admitir distintos procedimientos; esas cinco categorías de supuestos hacen referencia a:

- 1) Asientos sin fecha de la resolución administrativa y sin las características esenciales del aprovechamiento.
- 2) Asientos sin fecha de la resolución administrativa pero en el que constan las características esenciales del aprovechamiento.
- 3) Asientos con fecha de la resolución administrativa, pero sin que consten las características esenciales del aprovechamiento.
- 4) Asientos con fecha de la resolución, pero en los que falta alguna de las características esenciales.
- 5) Asientos con todas las características esenciales.

Por *características esenciales* se entenderá —según el artículo 9.º de la orden de 1967— el *usuario*, la *corriente*, *término municipal de la toma*, *caudal*, *salto* y *superficie regada*.

Las disposiciones generales aplicables a los distintos procedimientos de revisión, están contenidas en los artículos 6.º a 10 de la orden de 29 de abril de 1967 y se refieren a la improcedencia de tramitar como concesión un expediente de revisión si se ha presentado acta de notoriedad acreditativa de la adquisición por prescripción del au-

(7) ROCA SASTRE, RAMÓN MARÍA, *op. cit.*, p. 856, critica la heterogeneidad de los procedimientos hipotecarios reunidos bajo «el pomposo epígrafe de la concordancia entre el Registro y la realidad jurídica... con gran dosificación procesal», así como su inadecuación en los casos de exceso de cabida y obra nueva, por referirse a la realidad física y no jurídica. En cambio, la orden de 1967 si bien más casuística es más coherente en su contenido.

mento de caudal, salto o superficie (art. 6.º), aunque convendría extenderlo a todos los supuestos de alteración del modo y forma; a las inspecciones sobre el terreno, previa citación a los interesados y levantamiento de acta de resultados (art. 7.º); cambio de titularidad ampliando los supuestos del artículo 11 de la orden de 24 de julio de 1963, en relación a la declaración jurada, a todos los casos en que «no fuera posible», sin limitarlo a los aprovechamientos que no hayan sufrido alteración en los últimos años (art. 8.º); clasificación de las características en esenciales y no esenciales (art. 9.º); relaciones con el Registro de la Propiedad (art. 10).

B) *La orden de 29 de abril de 1967 sobre revisión de características de aprovechamientos inscritos en el Registro.*—Como hemos visto, esta orden parte de la realidad registral y establece cinco supuestos distintos para regular los cauces procesales de esta revisión; se trata, pues, de revisión de asientos para establecer una completa y exacta concordancia con la realidad extrarregistral (8).

No regula procedimientos de adquisición, modificación o extinción de los derechos, porque su ámbito es el meramente registral, pero cuando por causa del registro, se pone tal existencia en entredicho, los procedimientos para justificar el derecho son los determinados en su ordenación propia, aunque en algún caso se reducen o simplifican los trámites (tal ocurre con el párrafo 3.º del art. 1.2 al dispensar del trámite de competencia de proyectos) o se facilita la justificación del derecho (tal ocurre con la prescripción *secundum tabulas* del artículo 1,3 que suple el acta de notoriedad por una declaración jurada de características), pero en todo caso la resolución se limitará a la cobertura registral del derecho, pero no a su existencia misma, cuya justificación es ajena a esta regulación.

Otra característica es dar a estas inscripciones incompletas en cuanto a sus características esenciales, el carácter de inscripciones provisionales; en la regulación reiteradamente se alude (1,2, 1,3, 2,1, 5,1), «a la finalidad de elevar a definitivas las inscripciones provisionales».

(8) El concepto de la concordancia del Registro con la realidad es una de las vertientes para corregir la inexactitud registral, o sea, la falta de paralelismo entre una y otra. La otra vertiente, menos importante, hace referencia a la corrección o rectificación de errores en el Registro a que se refiere el artículo 7.º de la Orden de 24 de julio de 1963. Para ROCA SASTRE las causas posibilitadoras de la inexactitud registral hacen referencia a los tres grandes supuestos siguientes: a) el registro permanece inalterado frente a una realidad jurídica que ha sufrido alteración; b) el registro ha sufrido alteración frente a una realidad jurídica que permanece inalterada, y c) el registro sufre alteración a base de una mutación operada en la realidad jurídica, pero sin que ésta se traduzca exactamente en aquélla, *ob. cit.*, tomo 3, pp. 65 y 66.

Dentro del casuismo que preside esta regulación hay que insistir en que la misma comprende no cinco procedimientos, sino cinco haces o familias de procedimientos. Así, en el supuesto 1 la tramitación es distinta según se presente escrito de alegaciones o no, y en el primer caso según que el asiento tenga más o menos de veinte años distinguiendo, además, según que se hubiese adquirido el derecho por prescripción o tuviere que ser objeto de concesión administrativa. Aunque se trate de una regulación excesivamente pormenorizada, pueden ser objeto de estudio los actos de estos procedimientos, dentro de sus supuestos principales.

Por último, la declaración jurada de características establecida por el decreto de 5 de mayo de 1941, según modelos aprobados por orden del Ministerio de Obras Públicas de 21 de mayo de 1941, y a la que se referían los decretos de 11 de febrero de 1941 y 9 de marzo de 1944, y a las que el artículo 11 de la orden ministerial de 24 de julio de 1963 les dio virtualidad registral para justificar la transferencia de aprovechamientos con antigüedad superior a los veinte años, tiene en esta regulación su consagración definitiva y más amplia.

4.3.2 *Revisión de asientos sin fecha de resolución administrativa y sin características esenciales del aprovechamiento* (9).

4.3.2.1 *Elaboración del acto administrativo*.—Este procedimiento se aplica también a los supuestos en los que el aprovechamiento inscrito no exista en la realidad ni pueda ser identificado en el terreno, por las mayores garantías que supone respecto del titular.

A) *Iniciación*.—Es de oficio por la Comisaría de Aguas de la cuenca. Esta iniciación se notificará al titular inscrito o a sus sucesores con el contenido del asiento registral, y se les requerirá para que manifiesten, ante la Comisaría, si el aprovechamiento se halla en explotación y quién es el actual usuario, advirtiéndole que si transcurre un mes—a contar desde el día siguiente al de la notificación—se entenderá que está conforme con la cancelación del asiento registral.

Cuando no fuere posible hacer la notificación personal se verificará por edicto que se publicará en el *Boletín Oficial del Estado* y de la provincia y se expondrá en el ayuntamiento en cuyo término radique la toma. En este caso el plazo a que se refiere el párrafo anterior comenzará a contarse desde el día siguiente a la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

B) *Desarrollo*.—a) *Si no se presenta escrito*.—De no recibirse

(9) Artículo 1.º, orden ministerial de 1967.

escrito alguno en la Comisaría de Aguas se elevarán las actuaciones a la Dirección General de Obras Hidráulicas con la propuesta correspondiente.

b) *Caso de presentar escrito y referirse a asiento con menos de veinte años de antigüedad.*—Para la determinación de la fecha del asiento, ya que no consta la de la resolución administrativa y en los libros falta este dato, habrá que determinarla de modo aproximado entre las fechas de las resoluciones de los asientos más próximos que le precedan y sigan. Si se presenta el escrito se requerirá al interesado para que solicite la oportuna concesión, o para que aporte el acta de notoriedad del artículo 70 del Reglamento Hipotecario, todo ello para elevar a definitiva la inscripción y fijar las características del aprovechamiento y siempre que el asiento tenga menos de veinte años.

Si contesta al requerimiento se tramitará el expediente siguiendo las normas propias de la concesión o de la prescripción según fuere de una u otra clase, sin más excepción de no ser necesario el trámite de competencia de proyectos y bastando un plano, que defina el aprovechamiento, a no ser que por la importancia del mismo los estime necesario la Comisaría previa consulta a la Dirección General.

Si no contestara al requerimiento en el plazo de tres meses, se le impondrá una multa conforme al artículo 35 del Reglamento de Policía, fijándole un nuevo plazo con la advertencia de que caso de incumplimiento se procederá a la cancelación del asiento. Si dejase transcurrir este nuevo plazo sin formular petición, la Comisaría remitirá las actuaciones a la Dirección General.

c) *Caso de presentar escrito y referirse a asiento con más de veinte años de antigüedad.*—En este caso la Comisaría requerirá al interesado para que aporte la declaración jurada de las características y plano que defina el aprovechamiento. Es un caso típico de prescripción adquisitiva *secundum tabulas*, y significa una simplificación extraordinaria de la documentación a presentar que se reduce a una simple declaración jurada, que sustituye al acta de notoriedad. La tramitación del expediente se ajustará al artículo 3.º del real decreto-ley de 7 de enero de 1927, si bien la información publicada deberá hacer constar que el asiento lleva vigente más de veinte años y que el expediente tiene por objeto fijar las características elevando a definitiva la inscripción existente. Si no se cumple el requerimiento se procederá análogamente a como se determina para los asientos de menos de veinte años de vigencia.

C) *Terminación.*—La resolución compete en todo caso a la Dirección General de Obras Hidráulicas. Caso de que ordene la can-

celación del asiento se le dará la misma publicidad que al anuncio del acuerdo de iniciación, a efectos de notificación al interesado, haciendo constar que si transcurre un mes sin haberse interpuesto recurso de reposición, previo al contencioso se procederá sin más trámite a cancelar el asiento. Este plazo de espera en garantías de los interesados supone una excepción al principio de ejecutoriedad de los actos administrativos.

4.3.2.2 *Revisión del acto administrativo.*—No se regula en la orden, pero dada la referencia contenida en el párrafo anterior, al tratar del plazo de espera, el recurso procedente es el de reposición previo al contencioso-administrativo.

4.3.3 *Revisión de asientos sin fecha, de resolución administrativa, constando las características esenciales del aprovechamiento (10).*

4.3.3.1 *Elaboración del acto administrativo.*—A) *Iniciación.*—Es también de oficio como la Comisaría de Aguas requerirá al interesado para que en término no superior a dos meses presente el título que motivó el asiento.

B) *Desarrollo.*—Si aportado se comprueba su autenticidad o suficiencia y que procede del órgano competente de la Administración, la Comisaría lo unirá al requerimiento y con la correspondiente propuesta lo elevará a la Dirección General para su resolución.

Si no aporta título, o, siendo aportado, no es auténtico, no es suficiente, o no procede del órgano competente de la Administración, se procederá de acuerdo con el procedimiento señalado en el apartado anterior, distinguiendo según que el asiento lleve menos de veinte años (apartado b), o más de veinte años (apartado c).

C) *Terminación.*—Compete a la Dirección General y a falta de normativa se aplicará lo dispuesto en el caso anterior.

4.3.3.2 *Revisión del acto administrativo.*—Análogamente y por las mismas razones puede interponer el recurso de reposición previo al contencioso-administrativo.

4.3.4 *Revisión de asientos con fecha de resolución administrativa, pero sin que consten las características esenciales del aprovechamiento.*

A) Si constan estas características en la resolución o antecedentes obrantes en la Comisaría o en la Dirección General, se considerará

(10) Artículo 2.º, orden ministerial de 1967.

como error material, y se subsanarán los defectos del asiento con audiencia del interesado.

B) Si no constan las características de los antecedentes o documentos aportados por el interesado, se requerirá a éste para que los aporte, y si carece de los mismos, cualquier otro documento probatorio y se procederá como en el caso a).

C) Si no constan las características de los antecedentes o documentos aportados por el interesado, se requerirá a éste para que aporte declaración jurada de características y plano que defina el aprovechamiento. A la vista de ellos se redactará anuncio de información pública para elevar a definitiva la inscripción y fijar las características siguiéndose a partir de este momento la tramitación del artículo 3.º del real decreto-ley de 7 de enero de 1927.

D) Si el interesado hace caso omiso del requerimiento, se le fijará un nuevo plazo con apercibimiento de multa conforme al Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces y de seguir el expediente la tramitación oportuna y de forma subsidiaria, según el artículo 104 de la ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 a costa del interesado.

4.3.5 *Revisión de asientos con fecha de la resolución administrativa, faltando alguna de las características esenciales* (11).

4.3.5.1 *Cuando figure la superficie regada pero no el caudal.*—Si no consta en los antecedentes, se determinará, previa inspección con asistencia del interesado, teniendo en cuenta la clase del cultivo, naturaleza geológica de las tierras regables y demás circunstancias, procurando que la dotación coincida en lo posible con la asignada a otros aprovechamientos similares o próximos. El caudal propuesto se someterá a información pública, y ultimado el expediente se elevará a la Dirección General con la oportuna propuesta.

4.3.5.2 *Cuando figure el caudal, pero no la superficie regada.*—Si no obra en los antecedentes se requerirá al interesado para que aporte plano de la superficie regada si la Comisaría lo estima necesario. Si no lo aporta procederá a confeccionarlo la Comisaría de manera subsidiaria y a costa del mismo. Cuando aplicando el caudal inscrito a la superficie objeto de riego—comprobando mediante inspección con audiencia del interesado—resultare una dotación igual o menor a la asignada a aprovechamientos similares en la misma zona, no es ne-

(11) Artículo 4.º, orden ministerial de 1967.

cesario la información pública (lo que denota la menor importancia de la superficie sobre el caudal) y se elevará el expediente a la Dirección General con la correspondiente propuesta. Si aplicando el caudal a la superficie regada resultase una dotación notoriamente superior a la necesaria, se procederá a someter a información pública para la correspondiente cancelación parcial y oído el interesado se elevarán las actuaciones y propuestas de la Dirección General.

4.3.5.3. *Cuando figure el salto pero no el caudal.*—Se determinará éste previa la correspondiente inspección con asistencia del interesado, teniendo en cuenta el salto, maquinaria instalada y demás instalaciones del aprovechamiento. El caudal se someterá a información pública y ultimado el trámite se elevará el expediente a la Dirección General con la oportuna propuesta. Ello en el supuesto de que no conste en la resolución o antecedentes.

4.3.5.4 *Cuando figura el caudal de un aprovechamiento industrial pero no las demás características.*—Si no figuran éstas en los antecedentes se fijarán de acuerdo con el resultado de la inspección que se practicará con asistencia del interesado. Si el caudal inscrito resultara ser el necesario o menor se elevará el expediente a la Dirección General con la correspondiente propuesta sin necesidad de información pública. En otro caso se realizará ésta, y se procederá a la cancelación parcial.

4.3.6 *Revisión de asientos registrales en los que figuran todas las características esenciales (12).*

Puede realizarse tanto de oficio como a instancia de parte, entendiéndose que lo son de oficio cuando no se pide por el propio interesado. Aunque esta aclaración sólo se formula en este supuesto, creemos que en todos los casos anteriores podrán también iniciarse a instancia de parte, si bien no será lo frecuente y en algún caso hasta imposible (asientos muy antiguos, o aprovechamientos en ruinas o de los que no queda vestigio alguno).

4.3.6.1 *Reducción del caudal o salto inscrito.*—Se realizará información pública de la reducción para la correspondiente cancelación parcial, y oído el interesado se elevarán las actuaciones propuestas a la Dirección General.

4.3.6.2 *Aumento del caudal, del salto o de ambos a la vez.*—Se tramitará como nueva concesión con competencia de proyectos por

(12) Artículo 5.º, orden ministerial de 1967.

la diferencia, a menos que por la pequeña cuantía del aumento la Comisaría estime que debe suprimirse este trámite, proponiéndolo a la Dirección General indicando las causas, y autorizada la superficie, la supresión se proseguirá la tramitación propia de las concesiones a partir del trámite suprimido.

4.3.6.3 *Disminución de superficies de riego.*—Se someterá a información pública tanto la reducción de superficies como la del caudal proporcional, y oído el interesado se elevará a la Dirección General.

4.3.6.4 *Aumento de superficie de riego.*—Si permanece invariable el caudal se procederá de acuerdo con el decreto de 30 de diciembre de 1941, en otro caso se tramitará como concesión.

4.3.6.5 *Cambio del emplazamiento de la toma o del objeto del aprovechamiento.*—Siempre que se comprenda dentro del mismo camino del artículo 160 de la ley de Aguas, bastará que se realice la información pública.

4.4 PUBLICIDAD DEL REGISTRO

4.4.1 *Idea general*

Entre los principios hipotecarios de carácter formal tiene especial relieve el de publicidad de los libros. El Registro es público para todo aquel que acredite un interés legítimo en conocer el contenido de los asientos. «Sólo así se alcanzarán los fines sociales y jurídicos que la fe pública del Registro persigue al dotarlo de una reglamentación adecuada, adjetiva en cierto modo —dice Jerónimo González (13)— que permite a los interesados conocer sin grandes investigaciones ni gastos las oficinas donde han de recibir las noticias que buscan y el contenido de los asientos que puedan afectarlos.»

Este principio, dada la especial naturaleza del Registro de Aprovechamientos de Aguas Públicas, tiene una especial fuerza, y las razones que podrían aducirse para limitar su aplicación en el Registro de la Propiedad, y que se refiere a la prevención de posibles indiscreciones en la esfera privada patrimonial, pierden toda su fuerza en este Registro, en el que por referirse a una riqueza pública como son las aguas, tales temores no tienen sentido. Es decir, el Registro de Aprovechamientos de Aguas Públicas es una institución esencialmente pública.

La falta de una normativa especial obliga a aplicar, de un lado, las normas que en la Ley y Reglamento Hipotecarios regulan el Regis-

(13) GONZÁLEZ, JERÓNIMO: *Principios hipotecarios*, p. 183.

tro de la Propiedad, con el que guarda tantas analogías y relaciones; de otro, a tener presente a la ley de Procedimiento Administrativo, de aplicación general. Ambas disposiciones imponen la cualidad de parte interesada a la persona relacionada con el Registro, a fin de prevenir arbitrariedad en las intervenciones de los particulares, pero por la razón antes expuesta este interés debe ser calificado de modo amplio.

La publicidad del Registro se realiza de dos modos, mediante exhibición directa de los libros o mediante la certificación de su contenido, con la diferencia de que mientras la exhibición no aparece mencionada en las disposiciones peculiares de esta institución administrativa, en cambio a la certificación se refieren diversos artículos de la orden ministerial de 24 de julio de 1963. Esto no obstante, el silencio de la norma habrá que suplirlo aplicando las normas de la legislación hipotecaria.

4.4.2 Exhibición de los libros

Se pondrán de manifiesto los libros del Registro, en la parte necesaria a las personas que, a juicio del personal encargado del Registro, tengan interés en consultarlos, sin sacar los libros de la oficina, y con las precauciones convenientes para asegurar su conservación (art. 222 de la Ley Hipotecaria).

Explicará su interés la persona que solicite del Registro la manifestación (resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado de 19 de enero de 1872). En cuanto al personal que debe calificar este interés en el Registro General, que es el que hace fe, será el jefe de Sección o de Negociado que tenga a su cargo este Registro. Porque aunque el personal de las Comisarias de Aguas encargado del Registro podrá manifestar a los interesados el contenido del libro Auxiliar A, como el único que hace fe es el General, la exhibición de éste sólo puede hacerse en la Dirección General, aplicando así el régimen que para las certificaciones establece el artículo 9.º de la orden ministerial de 24 de julio de 1963.

Las manifestaciones se harán a petición verbal del interesado siempre que indique claramente las características registrales que permitan identificar el derecho al aprovechamiento (corriente, término municipal, titular aprovechamiento, etc.) (art. 332 del Reglamento Hipotecario).

Los libros del Registro no se pondrán de manifiesto a los que los soliciten, sino durante el tiempo que no se necesiten para el servicio de la Sección (art. 333 del Reglamento Hipotecario).

Los particulares que consulten el Registro podrán tomar de él las notas que juzguen convenientes para el propio uso, pero sin copiar los asientos ni exigir de la oficina otro auxilio que el de la manifestación de los libros (art. 334,1, Reglamento Hipotecario).

4.4.3 Certificaciones

4.4.3.1 *Ideas generales.*—A) Concepto.—Las certificaciones del Registro—dice Roca Sastre (14)—son las copias, transcripciones o traslaciones, literales o en relación del contenido del Registro.

Constituyen el medio de acreditar documentalmente la situación registral de los aprovechamientos. Es la exteriorización del contenido de los libros del Registro. Al no poderse sacar del Registro los libros la certificación moviliza los asientos, haciéndolos presentes donde sea preciso. La certificación es el mismo Registro.

B) Clases.—Aunque la certificación registral, a diferencia de la manifestación, tiene un reconocimiento explícito en la normativa especial de esta institución, faltan sin embargo normas que regulen las clases de las certificaciones, procedimientos y forma para expedirlas, etc., a diferencia de la regulación minuciosa existente en el Registro de la Propiedad, y cuya aplicación al Registro de Aprovechamientos será posible siempre que se acomode a la naturaleza y forma de los asientos que en éste se practican. Cabe admitir la distinción entre certificaciones positivas y negativas, extensas y concisas, literales y en relación, de asientos y de documentos. Pero estando limitada la posibilidad de asientos a los de inscripción o de cancelación, es decir, no existiendo ni asientos de presentación, anotaciones preventivas, menciones ni notas marginales, sólo a aquellos asientos cabe referir las certificaciones, no admitiendo la distinción que a este efecto hacen los artículos 337 y 338 del Reglamento Hipotecario. Por análoga razón tampoco cabe admitir la certificación de cargas a la que se refieren los artículos 225 de la Ley y 353 a 355 del Reglamento Hipotecario.

C) Regulación.—Se refieren a la certificación registral los artículos 9.º y 10 de la Orden de 24 de julio de 1963, determinando el primero que la Dirección General de Obras Hidráulicas será el único organismo que podrá extender la certificación, y el segundo que los dos instrumentos (nombre similar al empleado por el reglamento Notarial, para las escrituras públicas y actas notariales), *título concesio-*

(14) ROCA SASTRE: *ob. cit.*, tomo 3, p. 931.

nal y certificación registral, serán los únicos títulos acreditativos del derecho al disfrute de los aprovechamientos de aguas públicas.

4.4.3.2 *Sujetos.*—A) Administración pública.—La Dirección General de Obras Hidráulicas será el único organismo que extenderá la certificación, dice el artículo 9.º de la orden ministerial de 24 de julio de 1963. El Comisario Central de Aguas, por delegación del director general de Obras Hidráulicas, es el que ejerce esta facultad de certificar del contenido de los libros o de los documentos del Archivo.

B) Interesado.—El artículo 9.º de la orden de 24 de julio de 1963 habla de «persona interesada». Como tal no sólo debe considerarse a los particulares, sino también a los Tribunales y a otras Administraciones públicas, en su caso.

4.4.3.3 *Procedimiento de elaboración de la certificación.*—A) Iniciación.—La orden de 24 de julio de 1963 dice que la certificación se expedirá «a instancia de parte interesada», con lo que parece aludirse a la forma rogada y escrita de este procedimiento. El escrito variará según la persona que inste el procedimiento, así será solicitud si es de particular, mandamiento si es de juez o Tribunal, o simple oficio o comunicación si emana de otra autoridad administrativa.

La solicitud expresará la clase de certificación que se solicita, y con claridad y precisión los datos que identifiquen el aprovechamiento en los libros, expresando el fin para que se desee la certificación, y el interés del peticionario al solicitarla.

De estos datos, los que se refieren a la identificación del asiento y clase de certificación vienen impuestos por la propia mecánica del Registro y por la legislación hipotecaria (art. 229, Ley Hipotecaria, y 336-341 del Reglamento); la necesidad de acreditar el interés legítimo, por el artículo 9.º de la orden ministerial de 1963, en relación con el 23 de la LPA, y artículo 221 de la Ley Hipotecaria; la expresión del fin para el que se desee la certificación, requisito que no aparece impuesto por ninguna de estas disposiciones, es conveniente actualmente dado que hay organismos cuyas normas reguladoras así lo exigen. Por ejemplo, una certificación para inscribir el aprovechamiento en el Registro de la Propiedad no sirve para obtener un préstamo hipotecario, donde se exige que conste esta finalidad específica (15).

B) Desarrollo.—Se limita al examen de los libros y abono de la

(15) No estaría de más, sin embargo, que se suprimiera con carácter general la exigencia de que las certificaciones hagan constar la finalidad para la que se destinan.

tasa por el particular (art. 4.º, a), decreto 147/1960, de 4 de febrero), a través de las Comisarias.

C) Terminación.—La certificación se autoriza por el Comisario Central de Aguas; no se expide en papel timbrado a diferencia de la del Registro de la Propiedad (arts. 350 y 351 del Reglamento Hipotecario), y su valor aparece aumentado en la legislación privativa, al conferirle carácter instrumental, y equipararlo al título concesional para acreditar el derecho al disfrute de los aprovechamientos de aguas públicas. Este valor de documento público se atribuye también por Roca Sastre a las certificaciones del Registro de la Propiedad, si bien en la legislación hipotecaria no aparece definido tan claramente.

4.4.4 *Recursos contra la denegación de publicidad*

Falta en esta legislación una disposición similar a la de la legislación hipotecaria, cuyo artículo 228, aplicado a las manifestaciones por el 333 del Reglamento Hipotecario, admite recurso de queja ante el presidente de la Audiencia, si residiere en el mismo lugar que el registrador, o en otro caso ante el juez de Primera Instancia contra la negativa del registrador a manifestar los libros, a expedir los certificados, pudiendo recurrir contra la decisión de los mismos ante la Dirección General de Registro y Notariado. No caben aplicaciones analógicas en esta materia, pero sí parece posible aplicar el régimen general de recursos (o de reclamaciones, en su caso), de la LPA.

