

I. COMENTARIOS MONOGRÁFICOS

EFFECTOS DEMANIALES, REGISTRALES Y AMBIENTALES DE LA RECUPERACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO: EL CASO DE LAS LAGUNAS DE RUIDERA

PEDRO BRUFAO CURIEL

Catedrático E.U. Interino de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA ENAJENACIÓN DE LAS LAGUNAS DE RUIDERA.—III. DE RÍOS PÚBLICOS Y LAGUNAS PRIVADAS. EL RETORNO DEL CONCEPTO DE «DEMANIO NATURAL».—IV. EL FUTURO AMBIENTAL INMEDIATO DE LAS LAGUNAS DE RUIDERA.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El Derecho de Aguas nacional gira principal y tradicionalmente en torno a la figura del dominio público hidráulico, cuestión que se cerró en falso con la aprobación de la Ley de Aguas de 1985 y la criticada declaración de demanialización generalizada, no sin excepciones, de las aguas subterráneas. En este estudio se analiza una sentencia del Tribunal Supremo en la que se declara que las conocidas como «Lagunas de Ruidera» forman parte del demanio hídrico, pues no han de considerarse como humedales aislados de la cuenca y, por cuestiones históricas relacionadas con los procesos desamortizadores, bajo el régimen de propiedad privada. Por el contrario, el ciclo del agua y las características objetivas de la cuenca fluvial demuestran que dichas lagunas no sean sino el río Guadiana y, por tanto, un bien demanial. Esta declaración de demanialidad cuenta con notorios efectos registrales y ambientales.

Palabras clave: dominio público; aguas; propiedad privada.

ABSTRACT

Spanish Water Law focuses mainly on public domain, whose legal treatment was deeply reformed by the 1985 Water Act, specially when it named groundwater as a public good. This article studies a recent Supreme Court case-law on some wetlands called «Lagunas de Ruidera», which had been so far considered as a private property separated from the Guadiana river. This declaration of their belonging to the public domain poses new effects on both their environmental and public management.

Key words: services public domain; waters; private property.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las categorías principales de los bienes bajo titularidad pública es la del demanio o dominio público, figura jurídica no exenta de discusión en los últimos años tanto en la doctrina como en los tribunales¹. Sobre el demanio se ha escrito mucho acerca de su diferenciación respecto de los bienes públicos en general, si se trata de un régimen especial de propiedad o de intervención, cuáles son las facultades del titular y cómo se articula el régimen de su uso por los concesionarios.

De lo que menos se ha hablado es del tradicional abandono de estos bienes por parte de un lejano y poco celoso titular. Por otra parte, apenas se discute el extraordinario poder de los concesionarios, cuya captura del regulador es la piedra angular de la explotación económica de unos bienes que, sobre todo en el caso de las aguas continentales, el litoral y los yacimientos mineros, convierten la titularidad pública y el interés general al que ésta representa en un recuerdo apenas perceptible y las más de las veces en un retruécano. Tampoco ha de extrañarnos, por tanto, que sea la sociedad civil la que lleve a los tribunales la recuperación de los bienes públicos usurpados. Como ejemplo de litigios a instancia de entidades sociales: STS, Sala 3.^a, Sección 5.^a, de 26 de enero de 2005, sobre tres presas hidroeléctricas en el Parque Natural del Alto Tajo, aún sin ejecutar; STS, Sala 3.^a, Sección 5.^a, de 26 de octubre de 2005, sobre una depuradora de aguas residuales clandestina sita en el litoral cántabro, aún sin ejecutar; SAN de 27 de junio de 2007, y AAN de 14 de diciembre de 2009, sobre vertidos al aire libre de 120 millones de toneladas de fosfoyesos radiactivos en 1.200 hectáreas de las marismas de Huelva colindantes con esta ciudad, aún sin ejecutar; STS, Sala 3.^a, de 19 de octubre de 2009, sobre anulación de un polígono industrial de promoción pública que desecaría 287 hectáreas de humedales en el demanio marítimo-terrestre colindante con el Parque Natural de la Bahía de Cádiz.

No obstante, hay casos de intentos de recuperación de oficio de los bienes públicos como los bienes comunales y del llamado «demanio natural», especialmente de los ríos y del litoral. En este trabajo se analizará una reciente sentencia del Tribunal Supremo sobre las llamadas «Lagunas de Ruidera», que, debido al proceso desamortizador del siglo XIX, fueron entregadas a manos particulares y que han vuelto a manos públicas en virtud de dicha decisión del Alto Tribunal.

¹ Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA (coord.), *Derecho de los bienes públicos*, 2.^a ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2009. También, *La titularidad de los bienes de dominio público*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

II. LA ENAJENACIÓN DE LAS LAGUNAS DE RUIDERA

Antes de examinar esta sentencia del Tribunal Supremo 482/2009, de 22 de junio, de la Sala 1.^a, recurso de casación 1478/2004, ponente O'Callaghan Muñoz, veremos qué dijeron las sentencias dictadas por los tribunales inferiores en este pleito. Tal como se expone en la sentencia de 27 de marzo de 2002 del Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Ciudad Real, en el juicio declarativo de mayor cuantía 315/1991, el rosario de humedales del Campo de Montiel en la cuenca del Alto Guadiana ha sido objeto de una interesante intervención de los distintos poderes públicos que se han sucedido a lo largo de la historia, intervención que se recoge en la donación de Alfonso VIII a la Orden de San Juan en 1183, el Bulario de la Orden de Santiago de 1217, la Real Cédula sobre el Canal del Gran Prior de 1783, la Ley de Desamortización de 1855 y su Instrucción Complementaria del mismo año, y el Real Decreto de 13 de julio de 1979 que las declara Parque Natural, sólo por poner unos ejemplos.

De estas normas sobresale la desamortizadora de 1 de mayo de 1855, en cuya virtud fueron enajenadas en pública subasta e inscritas en los Registros de la Propiedad de Alcaraz, Tomelloso y Villanueva de los Infantes. Recordemos que el Registro de la Propiedad tuvo como función originaria dotar de seguridad jurídica a los adquirentes de los bienes desamortizados y de ahí la inmatriculación de estos bienes subastados por el Estado². Nos remitimos a esta prolija sentencia, que contiene 68 páginas, para conocer el detalle de la larga lista de personas y entidades que adquirieron estos bienes, una de las cuales fue uno de los protagonistas del proceso desamortizador, el propio D. Rafael Álvarez de Mendizábal. Esta sentencia se dictó a raíz de la defensa de su titularidad pública gracias a la demanda de acción declarativa de dominio interpuesta en 1991 por la Abogacía del Estado, a la que se adhirió la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Subrayamos también el dilatado período en dictarse: once años, ocho de los cuales apenas hubo actividad jurisdiccional alguna en este Juzgado. Es digno recordar también la labor de seguimiento de este caso realizada por la Confederación Hidrográfica del Guadiana a pesar de todas las vicisitudes sufridas durante este largo proceso. En esta primera instancia se rechazó la tesis de la Abogacía del Estado, confirmandose el dominio privado de estos humedales gracias a tres aspectos principales: su carácter geográfico de «lagunas» sitas en predios privados obtenidos en la subasta de bienes nacionales previamente enajenados, su inscripción registral y la doctrina de los actos propios de la Administración. Es-

² Sobre las cuestiones jurídicas del proceso desamortizador, plenamente vigentes hoy en día, recomendamos las obras siguientes: Alejandro NIETO GARCÍA, *Bienes comunales de los Montes de Toledo*, Madrid, Civitas, 1991; A. GALLEGO ANABITARTE, *La desamortización de los Montes de Toledo (1827-1856). Dictamen histórico y dogmático jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 1993. Acerca del papel de las Administraciones públicas como titulares de bienes inmuebles y su papel interventor, José Eugenio SORIANO GARCÍA, *Hacia la tercera desamortización (por la reforma de la Ley del Suelo)*, Madrid, Marcial Pons, 1995.

tas cuestiones constituyen el eje jurídico principal del caso, como veremos con detalle.

III. DE RÍOS PÚBLICOS Y LAGUNAS PRIVADAS. EL RETORNO DEL CONCEPTO DE «DEMANIO NATURAL»

El criterio principal asumido en la *quaestio facti* por la sentencia 255/2003, de 6 de noviembre, de la Audiencia Provincial de Ciudad Real, Sección 2.ª, es el de entender el conjunto de lagunas como una porción del río Guadiana, por lo que serían parte del dominio público hidráulico, de acuerdo con el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001 (TRLA) y las anteriores Leyes de Aguas, como las de 1866, 1879 y 1985, o entenderlas como lagunas aisladas, por lo que seguirían estando bajo el régimen que tuvieran a la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985 de acuerdo con su Disposición Adicional Primera³, por lo que en el caso de las Lagunas de Ruidera serían objeto de dominio privado: «Los lagos, lagunas y charcas, sobre los que existan inscripciones expresas en el Registro de la Propiedad, conservarán el carácter dominical que ostentaren en el momento de entrar en vigor la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas»⁴.

Acerca de la caracterización física de las lagunas como bienes del llamado «demanio natural»⁵, la Audiencia Provincial emplea en primer lugar como criterio de interpretación a la hora de incluirlas o no en el demanio hidráulico el llamado «ciclo hidrológico» aplicado a la conexión de dichas lagunas entre sí, pues se encuentran concatenadas y en inseparable relación con el Guadiana. Dicho «ciclo hidrológico» lo une al criterio interpretativo de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, dictada sobre la Ley de Aguas de 1985, y el reconocimiento de una sola calificación jurídica de las aguas continentales «como bien de dominio público estatal a fin de garantizar su tratamiento unitario» y su conservación, haciendo referencia a numerosas normas especialmente del Derecho comunitario, entre las que destaca el artículo 174 del Tratado de la Comunidad Europea y la Directiva 2000/60/CE, Marco de Aguas, interpretados de modo expansivo en virtud de la STJCE de 15 de junio de 2000.

Una vez empleados estos argumentos, la Audiencia Provincial maneja los criterios gramaticales de interpretación *ex* artículo 3 del Código Civil, sirviéndose como guía del Diccionario de la Real Academia Española. A estos efectos, el sustantivo «laguna» sería el «depósito natural de agua, generalmente dulce y por lo común de menores dimensiones que el lago», a la vez que un

³ Recogidas en el RD Legislativo 1/2001, del Texto Refundido de la Ley de Aguas, actualmente vigente.

⁴ Sobre las cuestiones iusprivatistas y registrales de nuestro Derecho de Aguas es imprescindible acudir a la siguiente obra de José Luis MOREU BALLONGA, *Aguas públicas, aguas privadas*, Barcelona, Bosch, 1996.

⁵ J. L. MEILÁN GIL, *El dominio natural y la legislación de costas*, núm. 139 de esta REVISTA, 1996.

«río» sería la «corriente de agua continua más o menos caudalosa que va a desembocar a otra, en un lago o en el mar», destacando el carácter fluuyente del río por su cauce, lecho o álveo, aunque este criterio es demasiado amplio y apriorístico para este Tribunal. Con el fin de reducir el concepto de «laguna» se prosigue acudiendo a la Ley de Aguas de 1879, vigente antes de la publicación general de las aguas continentales practicada por la Ley de Aguas de 1985, la cual las incluye, como bienes privados, en el capítulo relativo al dominio de las aguas muertas o estancadas, quietud de las aguas que une a la definición auténtica de «lago» recogida por la Directiva 2000/60/CE, Marco de Aguas: «una masa de agua continental superficial quieta», Directiva que, por el contrario, entiende un «río» como una «masa de agua continental que fluye en su mayor parte sobre la superficie del suelo, pero que puede fluir bajo tierra en parte de su curso». Dicho esto, se percata de que empleando el concepto estricto gramatical se llegaría al absurdo de que en nuestro país apenas habría lagunas entendidas por su completa estanqueidad o desconexión con otras masas de agua, por lo que se huye del concepto lingüístico y se acude a criterios técnicos.

Se reconoce en esta sentencia el arduo trabajo de prueba de la Abogacía del Estado y de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, las cuales aportaron numerosos informes, especialmente del Instituto Geológico y Minero de España (IGME)⁶, acerca de la estructura hidrogeológica de las lagunas y su conexión con la cuenca del Guadiana, siendo parte estructural de este río, especialmente por el flujo de sus aguas subterráneas y por su estructura geológica, indivisible del lecho principal del río. En efecto, explica el IGME que el acuífero 24, también llamado «acuífero del Campo de Montiel»⁷, «cuenta con una superficie de más de 2.500 km², se recarga por infiltración de precipitaciones en casi toda su superficie y se descarga por manantiales que vierten en las cuencas del Guadiana, Júcar y Guadalquivir, en la primera de ellas dichas surgencias alimentan las cabeceras de los ríos Jabalón, Azuer y Guadiana Alto, constituyendo la aportación de este último la más importante, cuantitativa y cualitativamente, de las descargas del Acuífero»; es decir, descargas de aguas subterráneas y río van unidos, pero debido al proceso geológico de precipitación de carbonatos se fueron formando barreras en el cauce contribuyendo a su separación parcial de las masas de aguas en diferentes tramos del cauce, cuestión que se aprecia a través de varias fotografías aéreas aportadas como prueba documental, por lo cual el Tribunal entiende que «se percibe claramente cómo las denominadas Lagunas de Ruidera vienen a asentarse en un cauce fluvial bien definido, siguiendo claramente su

⁶ Informe de 27 de agosto de 2001.

⁷ Su denominación oficial actual es la de Unidad Hidrogeológica 04.06 Campo de Montiel. A este respecto, recomendamos el estudio de las obras del Proyecto Aguas Subterráneas de la Fundación Marcelino Botín: Pedro BRUFAO CURIEL y Ramón LLAMAS (coords.), *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales. Aspectos legales, institucionales y económicos*, Madrid, Mundi-Prensa y Fundación Marcelino Botín, 2003; Carmen COLETO FIAÑO, Luis MARTÍNEZ CORTINA y Ramón LLAMAS (coords.), *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de humedales: La cuenca alta del Guadiana*, Madrid, Mundi-Prensa y Fundación Marcelino Botín, 2003.

curso, y sin representar las mismas, ni siquiera parcialmente, configuraciones que les otorguen unas diferencias geoestructurales con meritado cauce fluvial... En definitiva, el acreditado hecho de haberse originado las denominadas Lagunas de Ruidera sobre el lecho de un previo cauce fluvial perfectamente definido (en un tramo de 25 kilómetros de notable entidad cuantitativa), en virtud de los procesos hidrogeológicos antes apuntados, y su carácter plural, ya viene a apuntarnos un inicial criterio delimitativo para su conceptualización como *río*, a los efectos jurídicos debatidos en el procedimiento seguido en la instancia y, por más que se vuelve a reiterar, dicho criterio resulte en sí mismo, insuficiente para la delimitación conceptual pretendida»⁸.

El retorno al concepto del demanio natural, al que hacemos referencia en este trabajo, se predica de cubrir la insuficiencia reconocida a los anteriores criterios interpretativos. En palabras de la Audiencia Provincial de Ciudad Real, no todas las masas de agua que se asientan y se forman sobre el lecho inicial de un cauce fluvial pueden llevarnos a concluir que estamos ante un «río» y su lógico efecto de concluir que naturalmente estamos ante un bien demanial, puesto que si el proceso de degradación natural de un cauce llegase a cortar tal interdependencia hidráulica o la limitase de modo sustancial, se debilitaría en grado sumo el criterio finalista de afectación al medio natural y a la unicidad de los recursos hídricos y del ciclo hidrológico, excluyéndose por tanto dichas masas de agua del demanio natural. La Audiencia abandona los criterios maximalistas de la total conexión de las lagunas con el cauce originario y regresa al informe del IGME de 2001 para analizar en este caso particular la vinculación real de estas masas de agua con el Guadiana, informe en cuyo estudio del régimen de entradas y salidas de agua en la relación lagunas-cauce fluvial se constata que hay una clara vinculación hidráulica y geomorfológica con este río. Ante esta prueba científica, la sentencia añade que «sólo en los supuestos en los que la conexión de las distintas masas de agua ostente una relevante y clara incidencia para el cumplimiento de la finalidad perseguida por la legislación de aguas de cara a la preservación cuantitativa y cualitativa del recurso, podrá afirmarse que tal conexión es un criterio claramente delimitativo a favor de la conceptualización como *río* de las masas de agua en cuestión»⁹, relevancia que se constata por los estudios científicos que muestran el fluir conjunto del agua en el sistema lagunas-río y la escasa o nula incidencia de la lluvia caída en las láminas de agua de la quincena de lagunas existentes, en una relación de 50 a 1.

En resumen, para la Audiencia se prueba que existe como hecho científico una importante relación en el flujo de agua entre las lagunas inmatriculadas en el Registro de la Propiedad como bienes privados y el río en cuya cuenca se encuentran, por lo que entiende que «ha de ser afirmada la pertenencia de las denominadas Lagunas de Ruidera al dominio público hidráulico al cumplirse particularmente los criterios delimitativos que caracterizan a sus masas de agua y lechos y cauces como *río* (artículos 2 de la vigente Ley

⁸ Esta última parte aparece en negrita en el texto original de la sentencia.

⁹ Aparece en negrita en el texto original de la sentencia.

de Aguas, en relación a los artículos 4.3.º y 34.2.º de la Ley de Aguas de 1879), y su correlativa exclusión de la consideración aplicativa de la Disposición Adicional Primera del Real Decreto Legislativo 1/2001 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas... es decir, que declaramos que constituye un bien de dominio público perteneciente al Estado, integrado en el dominio público hidráulico las aguas situadas en las denominadas Lagunas de Ruidera y su curso de comunicación, entendidas como parte del río Alto Guadiana y comprendiendo como parte de un todo unitario y especial los terrenos cubiertos por esas mismas aguas, ya sea el lecho, cauce o álveo; entendiéndose por la expresión *Lagunas de Ruidera* el rosario de lagunas descritas... ha de afirmarse la necesidad de declarar la adecuación de los asientos registrales practicados en los Registros de la Propiedad de Tomelloso y Villanueva de los Infantes de Ciudad Real, y en el de Alcaraz de Albacete»¹⁰.

Los dieciocho años de pleito sobre la titularidad pública o privada de las Lagunas de Ruidera llegaron a su fin con la sentencia 482/2009, de 22 de junio, de la Sala 1ª, recurso de casación 1478/2004, ponente O'Callaghan Muñoz. Los motivos de casación se basan en lo siguiente. En primer lugar y como cuestión esencial, la calificación fáctica y jurídica de las lagunas; en segundo lugar, la cuestión constitucional de los artículos 9.3, 33 y 132 CE. Junto a éstas surgen los motivos sobre la aplicación de la presunción de exactitud registral de los artículos 34 y 38 de la Ley Hipotecaria, junto con la aplicación de la doctrina de los actos propios administrativos¹¹.

Sobre el primer motivo de casación, queda excluida de la casación el asunto de la configuración real de las lagunas o *quaestio facti*, que ha quedado establecida con rigor por la sentencia *a quo* de la Audiencia Provincial. Sin embargo, sí que es función del TS la *quaestio iuris*, que en este caso reside en la aplicación del artículo 1 de la Ley de Aguas de 1985¹² y su inclusión por tanto en el dominio público hidráulico estatal, o en la aplicación de la Disposición Adicional Primera de esta Ley, que garantiza la propiedad particular de

¹⁰ Fundamento de Derecho 3.º de esta sentencia. Estas lagunas son: Navalcaballo o Escudera, Blanca, Conceja, Tomilla, Tinaja, San Pedro, Redondilla, Lengua, Salvadora, Santo Morcillo, Batana, Colgada, del Rey, Cubeta, Cueva Morenilla, Coladilla, Cenagal o Miravete, junto con su curso de comunicación, como «la bella cascada del Hundimiento». La inscripción registral de la demanialidad de estas lagunas la argumenta la sentencia en virtud del artículo 5 del Reglamento Hipotecario, reformado por el RD 1867/1998, de 4 de septiembre: «Los bienes inmuebles del dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial». A los particulares que alegaron su titularidad sobre las lagunas se les reconoce la potestad de ciertos derechos en virtud del conocido como «demanio degradado» o derecho real atípico, de acuerdo con los títulos que han esgrimido en el pleito, en especial la posibilidad de que sean indemnizados por el Estado si éste realiza actos de desapoderamiento de estos bienes.

¹¹ El TS añade dos más, uno sobre la aplicación de una declaración *obiter dicta* de una sentencia de la Audiencia Territorial de Albacete y otro sobre jurisprudencia de las Salas 1.ª y 3.ª, respectivamente la STS de 24 de diciembre de 1892 y la STS de 3 de marzo de 1994. La primera de éstas tiene por objeto una acequia de riego con aguas procedentes de las Lagunas de Ruidera y que desestima la propiedad privada de las aguas. La segunda confirma la declaración de dominio público de los «Ojos del Guadiana», secos desde 1987 debido a la sobreexplotación de sus acuíferos.

¹² Vid. artículos 1 y 2 del RD Legislativo 1/2001, del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

los lagos, lagunas y charcas que fueran privados a la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985. El TS razona que, como ha quedado probado que son técnicamente parte de una cuenca fluvial, las lagunas son demaniales y excluye, de modo oportuno, la aplicación de los artículos 407, 408 y 424 del Código Civil¹³.

En cuanto a la cuestión constitucional sobre si la declaración de dominio público de las lagunas quebrantaría normas constitucionales, el TS afirma que no ha lugar a la alegación general a la vulneración del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, pues como cuestión fáctica las lagunas forman parte del río Guadiana, como estableció la sentencia *a quo*, sin que se dé tal vulneración de la seguridad jurídica. En cuanto a la vulneración del artículo 33 CE¹⁴, la declaración como demanial de un bien no puede conculcar el derecho de propiedad y, por tanto, no existe confiscación alguna, ya que su demanialidad deviene de su naturaleza como río y de la Ley de Aguas. A su vez, el artículo 132 CE declara que son bienes de dominio público estatal los que determina la ley, por lo que el TS no entiende el motivo de tal alegación, siendo el resultado de la declaración de estos humedales como demaniales la simple aplicación de la ley, recordando la STC 227/1988, de 29 de noviembre, recaída sobre la Ley de Aguas de 1985 y clave en nuestro Derecho de Aguas.

Por lo que respecta a la presunción de eficacia de la exactitud registral, motivos de casación que el TS considera derivados de los anteriores, el Alto Tribunal rechaza la aplicación de la fe pública registral al dominio público, pues éste no precisa su inscripción como tal en el Registro de la Propiedad y alcanza tanto al titular registral como al tercero¹⁵, ya que no nace del tráfico jurídico base del Registro, sino de la ley, y es protegible frente a los asientos registrales e incluso frente a la posesión continuada¹⁶. Por otra parte, el que se aporten los registros de las lagunas, éstos son sólo menciones de datos físicos, linderos o calificaciones como parte del río Guadiana, sin que la protección registral alcance a los datos de hecho¹⁷. En cualquier caso, los bienes de dominio público son bienes *extra commercium* y no cabe alegar su adquisición como tercero hipotecario, a lo cual añade que la transmisión en su originaria adquisición en virtud de las leyes desamortizadoras en ningún caso expresaba que las lagunas eran su objeto o formaban parte de tal adquisición.

La alegación de que el Estado vendió las lagunas intenta encontrar cobijo bajo doctrina de los actos propios de la Administración, pero el TS hace

¹³ Esta STS afirma que «la normativa del Código Civil o está derogada, si se opone a la vigente Ley de Aguas, o está recogida en la misma, si no se opone o queda algún fragmento vigente, pero perfectamente inútil (*sic*). Es decir, en materia de aguas no interesa acudir a artículos del Código Civil sino a la legislación especial de aguas, comenzando por su Ley».

¹⁴ Puesto en relación con el artículo 349 del Código Civil.

¹⁵ Presunción *iuris tantum* en beneficio del titular registral, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, y presunción *iuris et de iure* en beneficio del tercero, *ex* artículo 34 de la misma Ley Hipotecaria.

¹⁶ Se basa en jurisprudencia como las SSTS de 1 de julio de 1999, 22 de julio de 1986 y 22 de abril de 1986.

¹⁷ Vid. SSTS de 2 de junio de 2008, 7 de febrero de 2008, 1 de octubre de 1991 y 13 de marzo de 1989.

suya la opinión de la Audiencia Provincial de Ciudad Real por la cual la autonomía de la voluntad en el ámbito público gobernando por normas imperativas no puede ir contra el principio de legalidad, legalidad que resultaría conculcada «si se diera validez a una acción de la Administración contraria al ordenamiento jurídico por el solo hecho de que así se ha decidido por la Administración o porque responde a un precedente de ésta». En todo caso, el TS niega que tal transmisión hubiese tenido lugar, esto último por dos razones. La primera, porque los bienes demaniales están fuera del comercio jurídico; la segunda, porque nos consta de modo inequívoco que el Estado hubiera transmitido las lagunas porque se vendieron en pública subasta una larga serie de fincas sin que en modo alguno aparezca que el objeto de la transmisión fueran las propias lagunas, algo que también se desprende del Registro de la Propiedad¹⁸.

El Tribunal Supremo rechaza de este modo todos los motivos de casación de quienes pretendieron ser los titulares dominicales de las lagunas y concluye, de modo muy sonoro, que siempre se han considerado los tramos del Guadiana, «sean o no visibles, cauces de río y, por tanto, de dominio público».

IV. EL FUTURO AMBIENTAL INMEDIATO DE LAS LAGUNAS DE RUIDERA

La cuenca del Guadiana ha albergado hasta hace muy poco una variadísima biodiversidad y modelado uno de los paisajes más interesantes de la Península Ibérica¹⁹. En los últimos cincuenta años el río ha desaparecido por completo como ecosistema: desecado y dragado en el tramo alto, los tramos medio y bajo son una mera sucesión de enormes embalses²⁰. En el tramo portugués, la presa de Alqueva es un monumento a la irracionalidad en la gestión del agua y al caos organizado hidráulico que, no nos engañemos, dicta la política del agua en los dos países. El proteccionismo agrario y un rígido sistema concesional basado en el estructuralismo hidráulico han ocasionado la esquilma de sus acuíferos y la inundación de sus valles, pues, como se dice popularmente, «para regar no hacen falta papeles», si hablamos del caos de las aguas subterráneas representado por el arrasamiento de las Tablas de Daimiel y prácticamente todos los humedales del llamado «acuífero 23»²¹, mientras que el agua superficial pública de los grandes embalses es-

¹⁸ Concepción HORGUÉ BAENA, «Bienes públicos y Registro de la Propiedad», en Concepción HORGUÉ BAENA (dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas*, Madrid, Iustel, 2007.

¹⁹ Javier MARTÍNEZ GIL (coord.), *Una nueva cultura del agua para el Guadiana. Desde Ruidera a Ayamonte*, Zaragoza, FNCA, 2004. En esta obra, vid. Pedro BRUFAO CUIREL, «Un recorrido por el Guadiana para un interesado en la gestión de los bienes públicos».

²⁰ Joaquín CRUCES DE ABIA (coord.), *De la noria a la bomba. Conflictos sociales y ambientales en la cuenca alta del río Guadiana*, Bilbao, 1998.

²¹ Vid STS, Sala 3.^a, Sección 5.^a, de 3 de diciembre de 2003, sobre la declaración de sobreexplotación de este acuífero. Sobre las causas y efectos de esta sobreexplotación, vid. Mariano VELASCO LIZCANO, «La cuenca alta del río Guadiana y las aguas subterráneas: caóti-

pañoles es un maná que irresponsablemente se regala sin un mero análisis coste-beneficio a cultivos no adaptados a la cuenca, como el arroz, la alfalfa, la remolacha azucarera y el maíz, plantas que necesitan mucho aporte de agua. El motor económico de la puesta en riego de decenas de miles de hectáreas de estos cultivos y de otros típicamente de secano, como la vid y el olivar, no es otro que el blindaje de la Política Agraria Común comunitaria²² y la huida hacia adelante por parte de unas Comunidades Autónomas que se suman con su protagonismo a la situación de degradación ambiental de la cuenca. Se dan en este caso dos importantes figuras que conforman la vida de las Administraciones públicas: por un lado, la actividad económica agraria falsea sus propias preferencias por el efecto de las subvenciones al regadío y la búsqueda de rentas públicas; por otro, las Administraciones públicas quedan cautivas del sector que supuestamente regulan y controlan, reflejo del principio de la captura del regulador²³.

Estas comarcas han sido objeto de dos planes administrativos muy importantes. El «Programa de Compensación de Rentas»²⁴, por el que se promovió sin éxito con dinero público la reducción voluntaria del riego para recuperar los acuíferos, acción sometida a numerosas irregularidades por parte de los regantes, se intenta corregir ahora con el «Plan Especial del Alto Guadiana»²⁵, en virtud del cual se han empezado a comprar parcelas para eliminar el riego, entre otras acciones. Todas estas cuestiones han de analizarse por parte de los juristas para dar adecuada respuesta legal a los graves problemas que presenta; de lo contrario, se manejarán huecos conceptos jurídicos destinados a una realidad que discurre de modo paralelo a los tribunales y boletines oficiales.

Las Lagunas de Ruidera adolecen de la falta de una buena ordenación territorial pues, a pesar de ser espacio natural protegido desde hace tres décadas, el caos territorial es evidente, con la explotación de sus acuíferos, la

ca gestión», y Ramón LLAMAS MADURGA, «Un ejemplo español y mundial relevante: los conflictos todavía no resueltos en la cuenca alta del Guadiana», ambos estudios recogidos en Julia MARTÍNEZ FERNÁNDEZ y Pedro BRUFAO CURIEL (coords.), *Aguas limpias, manos limpias. Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*, Bilbao, Bakeaz, 2006.

²² Pedro BRUFAO CURIEL, *Subvenciones agrarias, desarrollo rural y medio ambiente*, Granada, Comares, 2007.

²³ Seguimos aquí los principios ya clásicos formulados por STIGLER hace tres décadas: George J. STIGLER, «The theory of regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science*, 3, 1971.

²⁴ Denominado oficialmente «Plan coordinado de actuación en la zona de La Mancha Occidental y Campo de Montiel de Castilla-La Mancha. Programa de Compensación de rentas agrarias en las unidades hidrogeológicas 04.04 de La Mancha Occidental y 04.06 del Campo de Montiel», aprobado por Decreto 22/1993, de 2 de marzo, y reformado por Decreto 30/1994, de 26 de abril, ambos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Fue la muestra más onerosa y equivocada de las medidas agroambientales del Reglamento CEE 2078/1992, de 30 de junio de 1992, con un presupuesto de 250 millones de euros para el período 1993-2002. Vid. Jordi ROSELL y Lourdes VILADOMIU, «El programa de compensación de rentas por reducción de regadíos en la Mancha Occidental y el Campo de Montiel», *Economía Agraria*, 179, 1997.

²⁵ Recogido en la Disposición Adicional 4.^a de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, y aprobado por RD 13/2008, de 11 de enero. El presupuesto para el período 2008-2027 es de 3.000 millones de euros para medidas ambientales.

contaminación y erosión agroganadera, las construcciones en sus riberas y múltiples vertidos, la introducción de especies invasoras, la navegación en sus aguas, la explotación hidroeléctrica y una determinada gestión cinegética y pesquera que han marcado una profunda huella en su cuenca. A ello se suma el embalse de Peñarroya, uno de los más ineficientes de España y una de las principales afecciones del Alto Guadiana. Las herramientas de control administrativo más importantes han consistido en que el perímetro de las lagunas fuese declarado zona vulnerable a la contaminación por nitratos, por Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 7 de agosto de 1998²⁶, y zona sensible a la contaminación por vertidos, por Resolución de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas de 25 de mayo de 1998²⁷. Anteriormente fue declarado «sobreexplotado» por RD 393/1988, de 22 de abril, pero en virtud de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Aguas de 1985, tratándose entonces de aguas subterráneas formalmente privadas²⁸, tal declaración devino ineficaz, pues se garantizan los regímenes de explotación anteriores a la entrada en vigor de esta Ley de Aguas, es decir, se protege legalmente la causa de tal sobreexplotación, como reconoció la STS, Sala 3.ª, de 14 de mayo de 1996, jurisprudencia que ahora no se puede aplicar a las lagunas.

Para terminar, la declaración de demanialidad que establece la tardana sentencia objeto de este estudio no es un punto final, sino un acicate para que el Estado, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Confederación Hidrográfica del Guadiana, junto con los Entes Locales, se coordinen para restaurar la cuenca²⁹ mediante la oportuna reconversión agraria en profundidad, la eliminación de obras hidráulicas insostenibles y la correcta reordenación del territorio, labores todas con grandes implicaciones jurídicas, como por ejemplo la necesidad de que los hasta ahora propietarios se conviertan en concesionarios o, en su caso, procedan a retirar a su costa las instalaciones que impliquen un uso privativo en el caso de que la concesión sea improcedente, procediendo a la restauración ambiental del lugar³⁰ en virtud del artículo 101 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

²⁶ *DOCM* de 21 de agosto de 1998.

²⁷ *BOE* de 30 de junio de 1998.

²⁸ Josefa CANTERO MARTÍNEZ, «El régimen transitorio de la Ley de Aguas y los aprovechamientos preexistentes en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», núm. 159 de esta *REVISTA*, 2002.

²⁹ Ana BARREIRA LÓPEZ, Pedro BRUFAO CURIEL y Andrew COLMAN, *Restauración de ríos. Guía jurídica para el diseño y la realización de proyectos*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Medio Marino, 2009.

³⁰ Pedro BRUFAO CURIEL, *La revisión ambiental de las concesiones y autorizaciones de aguas*, Bilbao, Bakeaz, 2008.

BIBLIOGRAFÍA

- BARREIRA LÓPEZ, Ana; BRUFAO CURIEL, Pedro, y COLMAN, Andrew (2009): *Restauración de ríos. Guía jurídica para el diseño y la realización de proyectos*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Medio Marino.
- BRUFAO CURIEL, Pedro (2004): «Un recorrido por el Guadiana para un interesado en la gestión de los bienes públicos», en Javier MARTÍNEZ GIL (coord.), *Una nueva cultura del agua para el Guadiana. Desde Ruidera a Ayamonte*, Zaragoza, FNCA.
- (2007): *Subvenciones agrarias, desarrollo rural y medio ambiente*, Granada, Comares.
- (2008): *La revisión ambiental de las concesiones y autorizaciones de aguas*, Bilbao, Bakeaz.
- BRUFAO CURIEL, Pedro, y LLAMAS, Ramón (coords.) (2003): *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales. Aspectos legales, institucionales y económicos*, Madrid, Mundi-Prensa y Fundación Marcelino Botín.
- CANTERO MARTÍNEZ, Josefa (2002): «El régimen transitorio de la Ley de Aguas y los aprovechamientos preexistentes en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», núm. 159 de esta REVISTA.
- COLETO FIAÑO, Carmen; MARTÍNEZ CORTINA, Luis, y LLAMAS, Ramón (coords.) (2003): *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de humedales: La cuenca alta del Guadiana*, Madrid, Mundi-Prensa y Fundación Marcelino Botín.
- CRUCES DE ABIA, Joaquín (coord.) (1998): *De la noria a la bomba. Conflictos sociales y ambientales en la cuenca alta del río Guadiana*, Bilbao, Bakeaz.
- GALLEGO ANABITARTE, A. (1993): *La desamortización de los Montes de Toledo (1827-1856). Dictamen histórico y dogmático jurídico*, Madrid, Marcial Pons.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V (1998): *La titularidad de los bienes de dominio público*, Madrid, Marcial Pons.
- (coord.) (2009): *Derecho de los bienes públicos*, 2.^a ed., Valencia, Tirant lo Blanch.
- HORGÚE BAENA, Concepción (2007): «Bienes públicos y Registro de la Propiedad», en Concepción HORGÚE BAENA (dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas*, Madrid, Iustel.
- LLAMAS MADURGA, Ramón (2006): «Un ejemplo español y mundial relevante: los conflictos todavía no resueltos en la cuenca alta del Guadiana», en Julia MARTÍNEZ FERNÁNDEZ y Pedro BRUFAO CURIEL (coords.), *Aguas limpias, manos limpias. Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*, Bilbao, Bakeaz.
- MARTÍNEZ GIL, Javier (coord.): *Una nueva cultura del agua para el Guadiana. Desde Ruidera a Ayamonte*, Zaragoza, FNCA.
- MEILÁN GIL, J. L. (1996): «El dominio natural y la legislación de costas», núm. 139 de esta REVISTA.
- MOREU BALLONGA, José Luis (1996): *Aguas públicas, aguas privadas*, Barcelona, Bosch.
- NIETO GARCÍA, Alejandro (1991): *Bienes comunales de los Montes de Toledo*, Madrid, Civitas.
- ROSELL, Jordi, y VILADOMIU, Lourdes (1997): «El programa de compensación de rentas por reducción de regadíos en la Mancha Occidental y el Campo de Montiel», *Economía Agraria*, 179.
- SORIANO GARCÍA, José Eugenio (1995): *Hacia la tercera desamortización (por la reforma de la Ley del Suelo)*, Madrid, Marcial Pons.
- STIGLER, George J. (1971): «The theory of regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science*, 3.
- VELASCO LIZCANO, Mariano (2006): «La cuenca alta del río Guadiana y las aguas subterráneas: caótica gestión», en Julia MARTÍNEZ FERNÁNDEZ y Pedro BRUFAO CURIEL (coords.), *Aguas limpias, manos limpias. Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*, Bilbao, Bakeaz.