

Master en Ingeniería Medioambiental y Gestión del Agua 2007/2008

MÓDULO II: MARCO INSTITUCIONAL, JURÍDICO Y ECONÓMICO

CONCEPTOS BÁSICOS DEL DERECHO DE AGUAS

AUTOR: CARLOS VILLARROYA ALDEA



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. MARCO LEGISLATIVO
3. CONCEPTO DE DOMINIO PÚBLICO
4. DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO Y MARÍTIMO TERRESTRE
5. CUENCA Y DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA
6. UTILIZACIÓN DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO
7. LAS MASAS DE AGUAS EN LA DIRECTIVA MARCO
8. LA DELIMITACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO
9. ZONAS DE PROTECCIÓN Y DE POLICÍA

CONCEPTOS BÁSICOS DEL DERECHO DE AGUAS

Dominio público hidráulico, dominio público marítimo terrestre.

La cuenca y la demarcación hidrográfica.

Aguas continentales, de transición y costeras.

Aguas superficiales y subterráneas. Las masas de agua.

1 INTRODUCCIÓN

El agua es un recurso natural indispensable para la vida que debe ser contemplado tanto para atender las necesidades del ser humano (abastecimiento, agricultura, industria, energía,...) como para disfrute (paisaje, deporte, pesca, navegación,...).

La utilización del agua y de los terrenos que constituyen su entorno dentro del concepto de medio ambiente tiene un gran valor que hay que proteger, siguiendo el artículo 45 de nuestra Constitución que dice:

1. *Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*
2. *Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente.*

La masa de agua marítima situada cerca de nuestras costas constituye junto a la que corre por nuestros ríos, permanece retenida o en el subsuelo, un recurso unitario que se renueva a través del ciclo hidrológico y por lo tanto su gestión debe responder a unos mismos criterios.

2 MARCO LEGISLATIVO

El Derecho de Aguas en España emanado del Derecho romano y del medieval, tiene unos antecedentes importantes en el Fuero Juzgo (siglo VII) donde se imponen penas al que hurtase el agua y en las Partidas de Alfonso X el Sabio vigentes desde el año 1348 hasta mediados del siglo XIX.

Por Ley de 3 de agosto de 1866 se aprueba un Código de Aguas que estudia de forma conjunta las aguas marítimas y las interiores y se completa con la Ley General de Obras Públicas aprobada el 13 de abril de 1877.

Las aguas interiores quedan reguladas por la Ley de Aguas aprobada el 13 de junio de 1879, que se mantuvo vigente durante más de 100 años.

Con relación a las costas marítimas existe una mayor variedad en sus textos legislativos al ser consideradas conjuntamente con los puertos. Así, el 7 de mayo de 1880 se aprueba una Ley de Puertos; en julio de 1918 una Ley de Paseos Marítimos; en enero de 1928 un Decreto-Ley de Puertos; en abril de 1969 una Ley de Costas y otra de Puertos Deportivos y en marzo de 1980 la Ley



de Protección de las Costas Españolas.

En desarrollo de la anterior Ley de Aguas se aprobó por Real Orden de 14 de junio de 1883, una Instrucción que fue modificada por Real Decreto Ley de 7 de enero de 1927.

Por Decreto de 14 de noviembre de 1958 se aprueba el Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces que define las misiones del personal, los tipos de obras y actuaciones, la navegación interior, los usos en ríos y embalses y de una manera especial define el procedimiento sancionador en materia de aguas.

La Constitución Española refrendada en diciembre de 1978 establece en su Título VIII la nueva organización territorial del Estado y fija las relaciones con las Comunidades Autónomas. En el artículo 148 se indican las materias en que pueden asumir competencias las mismas y entre ellas las de Ordenación del territorio, proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, las aguas minerales y las termales.

Por el artículo 149 de la Constitución Española, el Estado tiene competencia exclusiva en materia legislativa, así como en pesca marítima, iluminación de costas, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma.

Diversas causas obligan a reconsiderar la anterior Ley de Aguas y en especial, las del: incremento notable en la utilización de aguas subterráneas para riego; consideración del agua como recurso unitario que se renueva a través del ciclo hidrológico; cumplimiento de la Constitución de 1978 que da paso al Estado de las Autonomías; necesidad de definir una Planificación Hidrológica y adaptación a un nuevo concepto de calidad de vida, conciencia ecológica y avances tecnológicos.

Con relación a las costas existen dos aspectos que provocan un gran deterioro: destrucción y privatización del litoral.

Como ejemplos de la progresiva destrucción de nuestras costas tenemos el urbanismo con altos edificios al borde de la playa o del mar, las vías de intenso tráfico, la ejecución de todo tipo de obras que obstaculizan el flujo de arena, las extracciones de áridos en la playa, la destrucción de dunas litorales o los vertidos realizados directamente al mar, sin olvidar que la disminución de aportes sólidos de los ríos y arroyos están facilitando la regresión de la línea de costa.

Por otra parte, se han reconocido propiedades particulares dentro del dominio público, bien por apropiación de los colindantes bien por concesiones inapropiadas, lo que ha supuesto que gran parte del litoral haya quedado en manos privadas, en detrimento del disfrute de la colectividad.

En agosto de 1985 se aprueba la nueva **Ley de Aguas** que deroga la de 1879 y cuyo objeto es la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en materias



relacionadas con dicho dominio en la Constitución.

En julio de 1988 se aprueba una nueva **Ley de Costas** que tiene por objeto la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar.

En la actualidad coexisten varios textos legislativos que tratan separadamente las aguas continentales y las costeras.

Uno de los principios inspiradores de la Ley de Aguas es la consideración unitaria del ciclo hidrológico, de tal forma que todas las aguas superficiales y subterráneas renovables constituyen un recurso unitario subordinado al interés general. Asimismo, la gestión por cuenca hidrográfica, la planificación hidrológica o la participación de los usuarios y de las diferentes Administraciones son principios básicos, junto a la compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio y la restauración de la naturaleza.

Los principios de la Ley de Costas se refieren a la determinación del dominio público, garantizar el uso público y regular su utilización con respecto al paisaje, medio ambiente y patrimonio histórico, manteniendo el nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar.

Esta Ley deja fuera de su ámbito de aplicación los puertos de interés general que aunque formen parte del dominio público marítimo terrestre se rigen por la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobada con fecha 24 de noviembre de 1992, en donde se incluye el plan de utilización de los espacios portuarios que requiere informe previo de la Dirección General de Costas.

En diciembre de 1999 se aprueba una modificación de la Ley de Aguas de bastante importancia al destacar nuevas tecnologías como la desalación o la reutilización de las aguas residuales, flexibilidad del régimen concesional con la cesión de usos, regulación de obras hidráulicas y otras importantes novedades.

En julio de 2001 se aprueba por Real Decreto Legislativo, el **Texto Refundido de la Ley de Aguas** que recopila todas las modificaciones surgidas y deroga las Leyes anteriores. En el mismo mes se aprueba el **Plan Hidrológico Nacional** que completa el contenido de la Ley de Aguas y establece una serie de actuaciones a desarrollar, aunque en el mes de junio de 2004 se han eliminado por Real Decreto algunas de las actuaciones programadas.

El panorama legislativo se completa por el momento con la Ley 62/2003 de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que incluye la transposición de la **Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo** y del Consejo, por el que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas y que volverá siglo y medio más tarde a considerar conjuntamente las aguas costeras y las interiores bajo la autoridad única de la Demarcación Hidrográfica.

La Directiva Marco trata de resolver de manera integrada y sistemática los problemas relacionados con la calidad del agua en Europa. Sus objetivos se



orientan a la protección de la calidad de los recursos hidráulicos, la sostenibilidad de su explotación, la planificación de la gestión en el marco de la demarcación hidrográfica, la coordinación de las diferentes políticas sectoriales (aguas, costas, territorio, medio ambiente,...) y el mayor acceso del ciudadano a la información medioambiental y a la participación en los procedimientos de gestión.

Los textos de las Leyes de Aguas y Costas mantienen una estructura similar, aunque adaptadas a sus respectivas prioridades.

Los títulos de la Ley de Aguas son los siguientes:

	TÍTULO EN LEY DE AGUAS	TÍTULO EN LEY DE COSTAS
-	Título preliminar	<i>Título preliminar</i>
1 / 1	Del dominio público hidráulico del Estado	<i>Bienes de dominio público marítimo-terrestre</i>
2 / 6	De la Administración Pública del Agua.	<i>Competencias administrativas</i>
3	De la Planificación Hidrológica	
4 / 3	De la utilización del dominio público hidráulico.	<i>Utilización del dominio público marítimo - terrestre</i>
5 / 2	De la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas.	<i>Limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar</i>
6 / 4	Del régimen económico financiero de la utilización del dominio público hidráulico.	<i>Régimen económico financiero de la utilización del dominio público marítimo-terrestre</i>
7 / 5	De las infracciones y sanciones y de la competencia de los Tribunales.	<i>Infracciones y sanciones</i>
8	De las obras hidráulicas.	

El primer Título se refiere a la definición del dominio público tanto hidráulico como marítimo terrestre.

Existe un Título dedicado a la Administración, definiendo la competencia de los distintos órganos de la Administración General del Estado. En la primera se refiere al Consejo Nacional del Agua y a los Organismos de cuenca, mientras la segunda da más importancia a las competencias con Comunidades Autónomas y municipios.

En la Ley de Aguas se dedica un Título completo a la **Planificación Hidrológica**, cuyos objetivos son la mejor satisfacción de las demandas de

agua, equilibrio y armonización con el desarrollo regional y sectorial, incremento de disponibilidades de los recursos hidráulicos, protección de su calidad, economía en su empleo y racionalización de su uso en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales. Los instrumentos jurídicos previstos para conseguir estos objetivos son los planes hidrológicos de cuenca, coordinados en el Plan Hidrológico Nacional.

El Título referente a la utilización del dominio público se refiere a las servidumbres, usos comunes y privativos, autorizaciones y concesiones. En la Ley de Aguas se incluyen las Comunidades de usuarios.

El Título dedicado a régimen económico y financiero describe los distintos cánones y tasas derivados de la utilización del dominio público, de regulación, de vertidos y establecimiento de tarifas por la utilización del agua, así como las valoraciones de rescate en costas.

Otro de los Títulos en ambas Leyes se refiere al régimen sancionador, con indicación de los tipos de infracción, sanciones y procedimientos.

Para desarrollo de las actuales Leyes de Aguas y de Costas, existen tres Reglamentos:

- Del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto de 11 de abril de 1986 y modificado parcialmente por Real Decreto de 23 de mayo de 2003.
- De la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica aprobado por Real Decreto de 29 de julio de 1988.
- General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas aprobada por Real Decreto de 1 de diciembre de 1989.

3 CONCEPTO DE DOMINIO PÚBLICO

En la época romana los bienes públicos se diferenciaban por su función según se destinaran al uso general (camino, plazas) o al cumplimiento de fines públicos (palacios), con independencia de su titularidad.

En las Partidas de Alfonso X se definen como cosas comunes a las que comunalmente pertenecen a todas las criaturas: el aire, el agua de lluvia, el mar y su ribera (Ley III) y también a las que pertenecen a todos los hombres comunalmente: los ríos, los puertos y los caminos públicos (Ley IV).

Hasta bien entrado el siglo XIX se negaba la intervención del Estado en las cosas públicas, entendiéndose que no eran de nadie porque son de todos y estaban sujetas a la protección, vigilancia, regulación, señorío o soberanía de la Nación, de acuerdo con las teorías francesas.

El **dominio público** está constituido por el conjunto de bienes que siendo propiedad de un Ente público están afectos a un uso público (plaza o calle), a un servicio público (edificios oficiales) o al fomento de la riqueza nacional (aguas,



montes).

El marco legal regulador del dominio público en general, aparece en: Código Civil; Constitución Española y Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

En el **Código Civil**, aprobado en 1889, el dominio público se contempla como una forma de titularidad adecuada a su sujeto, que es el Estado, diferente del derecho a la propiedad patrimonial que también éste puede ostentar.

En dicho Código aparecen ya definidas tres funciones básicas:

- El dominio público como título garantizador y regulador del uso común y público de determinados bienes que, por esta circunstancia, se excluyen de la apropiación particular. Su uso corresponde a todos, su propiedad a nadie (Código de Aguas de 1866).
- El dominio público como técnica de reserva al Estado del control sobre determinados recursos. Funciona como título a partir del cual el Estado puede asumir su propiedad o constituirla a favor de los particulares a través de la concesión (Decreto Ley de Minas de 1868).
- El dominio público como garantía del servicio público (Ley de Obras Públicas de 1877).

Son bienes de dominio público, según el artículo 339 del Código Civil:

- 1º *Los destinados al uso público como caminos, calles, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos.*
- 2º *Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional como murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio y las minas, mientras no se otorgue su concesión.*

La **Constitución** Española contempla diversas clases de bienes cuya titularidad corresponde a entes públicos: los reservados al sector público mediante ley, los bienes de dominio público, los comunales, los que se integran en el Patrimonio Nacional o los bienes patrimoniales de los entes públicos.

Asimismo, establece en su artículo 132.1, que *la Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.*

- El principio de inalienabilidad se refiere a que los bienes de dominio público mientras conserven tal carácter no se pueden comprar ni vender. Este no es incompatible con los cambios de afectación, mutaciones demaniales, adscripciones y concesiones demaniales.

- La imprescriptibilidad supone que ningún particular puede adquirirlos para un uso continuado, mientras mantengan el carácter de bien de dominio público. Una vez desafectado entrará en el comercio jurídico privado pudiendo ser objeto de prescripción.
- La inembargabilidad es un privilegio consecuente con el anterior, pero no se refiere solo a los bienes de dominio público, sino en general a los del Estado y figura en la Ley General Presupuestaria.

La **Ley del Patrimonio** de las Administraciones Públicas, aprobada el 3 de noviembre de 2003, define como bienes y derechos de dominio público a los que siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales y en concreto los mencionados en la Constitución Española.

Demanio natural es el conjunto de bienes de dominio público, cuyo origen tiene carácter constitucional y requieren una ley estatal que comprenda conjuntos completos de bienes en atención a sus características: dominio público hidráulico, marítimo-terrestre o minero.

Se consideran también como bienes de dominio público los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado, de los Organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus Órganos.

El Tribunal Constitucional en sentencias dictadas sobre las Leyes de Aguas y de Costas establece que la declaración de dominio público tiene como finalidad fundamental excluir un bien o una categoría de bienes del tráfico jurídico privado y alcanzar diversos objetivos de interés general. Aunque exista una titularidad pública, está orientada hacia el desarrollo de determinadas funciones de interés público.

Los bienes de dominio público se clasifican de diversas formas:

- Por el sujeto: del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o de los Organismos.
- Por el destino: de uso público (plazas, calles,...), de servicio público (edificios oficiales,...) o afectos al fomento de la riqueza nacional (montes, aguas,..).
- Por la forma de afectación:

Se debe distinguir entre titularidad y afectación, puesto que un bien de dominio público puede ser del Estado o de cualquier otra Administración y estar afecto al servicio de un ente administrativo y no por ello deja de ser un bien demanial.

La afectación es un acto mediante el cual, un bien de un ente público territorial se destina a un uso o servicio público de forma que atendiendo al

ordenamiento de un país comporte su entrada en el dominio público. Puede ser expresa, tácita o implícita y presunta. La primera se refiere a la realizada mediante procedimiento legal. La segunda se produce mediante un acto de la Administración que tiene como consecuencia dicha afectación y la presunta es cuando se adscriben bienes patrimoniales a un uso o servicio público o se adquieren por usucapión.

La afectación de los bienes a utilidad pública marca la diferencia entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales de la Administración, de manera que cuando cesa la afectación, el bien de dominio público se transforma en un bien patrimonial.

Una consecuencia de la afectación de los bienes, es su sometimiento a un régimen jurídico especial, en cuanto a utilización y protección. La aplicación de este régimen especial, requiere previamente el conocimiento de la demanialidad del bien. El bien es demanial si está afectado.

El artículo 341 del Código Civil establece que: *“Los bienes de dominio público, cuando dejan de estar destinados al uso general o a las necesidades de defensa del territorio, pasan a formar parte de los bienes de propiedad del Estado”*.

La desafectación es el fenómeno contrario a la afectación, lo que comporta la cesación de la demanialidad, pérdida de la condición de dominio público por la Administración, pero no así su titularidad como bien patrimonial. En el demanio natural, la desafectación se produce por cambio de las condiciones naturales o por Ley.

Todos los demás bienes pertenecientes al Estado, en que no concurren las circunstancias antedichas, tienen el carácter de propiedad privada y están sometidos al régimen de Derecho privado, como los de cualquier particular, mientras que los bienes de dominio público están sometidos a un régimen jurídico especial, que establece una serie de facultades a favor de la Administración en orden a su protección y conservación.

Son bienes patrimoniales los que siendo propiedad del Estado no se hallan afectos al uso general o a los servicios públicos, a menos que una ley les confiera el carácter de demaniales.

Asimismo, se incluyen los derechos reales y de arrendamiento de que sea titular la Administración y los que se deriven del dominio de los bienes patrimoniales.

Los bienes patrimoniales se rigen por sus normas específicas (Ley del Patrimonio de la Administración, autonómicas, régimen local) y en su defecto por el derecho privado, civil o mercantil.

La administración de estos bienes está encomendada al Ministerio de Hacienda (D. Gral. del Patrimonio) y a través de las Delegaciones Provinciales.

Los bienes patrimoniales se pueden adquirir:

- Por atribución de la ley (Rumasa, cesiones urbanísticas,)
- A título oneroso (adquisición por concurso o directamente por su necesidad)
- Por herencia, legado o donación (si no existen herederos hasta 4º orden)
- Por prescripción acreditada
- Por ocupación: bienes mostrencos (inmuebles sin dueño)
- Por resolución judicial o administrativa (pago de deudas en procedimientos judiciales o administrativos)

La enajenación debe hacerse en subasta pública salvo casos especiales. Hay casos en que se puede realizar la cesión gratuita de bienes para fin de utilidad pública o de interés social a Organismos, sin ánimo de lucro.

Bienes de dominio público especial son las obras públicas. La Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 establece en su artículo 1º, lo siguiente:

"Para los efectos de esta Ley, se entiende por obras públicas las que sean de general uso y aprovechamiento y las construcciones destinadas a servicios que se hallen a cargo del Estado, de las provincias y de los pueblos. Pertenecen al primer grupo: los caminos, así ordinarios como de hierro, los puertos, los faros, los grandes canales de riego, los de navegación y los trabajos relativos al régimen, aprovechamiento y policía de las aguas, encauzamiento de los ríos, desecación de lagunas y pantanos y saneamiento de terrenos. Y al segundo grupo, los edificios públicos...."

La Ley General de Obras Públicas admite como obra pública tanto la destinada al uso directo por el público, como la que se adscribe a la prestación de un servicio público, aunque no se exprese tan explícitamente como el Código Civil lo hace respecto al dominio público. La obra pública es un bien de dominio público, producto de la industria humana. El dominio es un concepto más general que puede recaer también sobre bienes muebles y comprende tanto los bienes naturales como los contruidos artificialmente.

Otros bienes de dominio público son los sobrantes de expropiaciones para la construcción de diversas obras y en especial de los embalses, que al no ser objeto de reversión se mantienen bajo la administración del Organismo de cuenca sin abandonar su condición demanial. Es el caso de los traslados de población y de fincas que se expropian en su totalidad, aunque solo se necesite una parte de ella.

La demanialización de bienes, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, debe buscar alguna de las siguientes finalidades:

- Asegurar el uso y distribución públicos del bien.
- Prestar un servicio público.

- Fomentar la riqueza nacional.
- Garantizar la gestión y utilización controlada y equilibrada de recursos esenciales.

4 DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO Y MARÍTIMO TERRESTRE

El concepto de dominio público hidráulico aparece por primera vez en la Real Orden de 24 de mayo de 1853, al declarar como dominio público, las aguas de los ríos y sus cauces, prosperando las teorías propias del Reino de Valencia frente a la que defendía los derechos de los ribereños, heredada del Derecho Romano.

Por Real Orden de 29 de abril de 1860 se aprueban las bases para la autorización de obras y concesiones de aguas y dispone en su artículo 19 que los cauces de los ríos, arroyos y demás corrientes naturales son de dominio público, así como las aguas que por ellos discurren.

El Código de Aguas de 1866 define como pertenecientes al dominio público de la nación: las aguas que nacen de forma continua o discontinua en terrenos de dominio público, las costas, mar litoral (de acuerdo con el derecho internacional), las playas y los terrenos que se unan a las playas por las accesiones o enterramiento que ocasione el mar.

La Ley de Aguas de 1879, considera como dominio público: los ríos y sus cauces naturales; las aguas continuas o discontinuas de manantiales y arroyos que corren por sus cauces naturales; las pluviales que corren por barrancos o ramblas cuyos cauces sean de dominio público; las que nacen continuas o discontinuas en terrenos con dicho carácter; los lagos y lagunas formados por la naturaleza y las aguas subterráneas que existan en terrenos públicos.

En su artículo 132.2 la Constitución Española establece que: *son bienes de dominio público estatal los que determine la Ley y en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.*

De acuerdo con el artículo 2º del Texto refundido de la LEY DE AGUAS, constituyen el **dominio público hidráulico**:

- Las aguas continentales, tanto superficiales como subterráneas renovables, con independencia del tiempo de renovación.*
- Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas.*
- Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales, en cauces públicos.*
- Los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos*
- Las aguas procedentes de la desalación de agua de mar*

El dominio público hidráulico tiene dos componentes fundamentales: el



agua tanto superficial como subterránea y el terreno que ocupan los cauces, lagos, lagunas y embalses superficiales.

La consideración como públicas de todas las aguas, incluso las que nacen en manantiales situados en finca particular, constituye un instrumento jurídico que permite una ordenación racional de los recursos hidráulicos, con título jurídico bastante para proceder a su ordenación racional.

Las aguas minerales naturales son aquellas bacteriológicamente sanas que proceden de yacimientos subterráneos o manantiales naturales o perforados. Se caracterizan por su contenido en minerales, oligoelementos y otros componentes, por su pureza original y efectos beneficiosos sobre el organismo humano.

Las aguas minerales y termales disponen de su legislación específica y no deben excluirse del dominio público hidráulico por el hecho de que aparentemente reúnan los requisitos específicos para que su calificación, sino que es necesario que se califiquen como tales por el Órgano competente, una vez oído el Ministerio de Medio Ambiente, lo que supondrá aplicar una legislación distinta de la Ley de Aguas.

Las aguas continentales, sean pluviales, corrientes o estancadas, ocupan una superficie de tierra, que se designa de distintas formas: álveo, lecho, cauce, madre,... En la Ley de Aguas se utiliza la expresión álveo o cauce para designar la superficie que ocupan las aguas corrientes y las pluviales y las expresiones lecho o fondo, cuando se trata de aguas estancadas o retenidas.

Se entiende como álveo o **cauce** natural de una corriente continua o discontinua, el terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias. Se consideran de dominio privado los cauces por los que ocasionalmente discurren aguas pluviales, en tanto atraviesen desde su origen, únicamente fincas de propiedad particular.

Dentro del cauce, se distinguen dos zonas:

- El piso o fondo que es la superficie sobre la que corre normalmente el agua.
- Las riberas que son las fajas laterales de los cauces públicos, situados por encima del nivel de aguas bajas.

Lecho o fondo de los lagos y lagunas es el terreno que ocupan sus aguas, en las épocas en que alcanzan su mayor nivel ordinario, mientras que en los embalses superficiales es el terreno cubierto por las aguas, cuando éstas alcanzan su mayor nivel a consecuencia de las máximas crecidas ordinarias de los ríos que lo alimentan.

Los lagos y lagunas son depósitos naturales de agua almacenada en hondonadas del terreno y se diferencian por el volumen de las mismas.

Los **embalses** son grandes depósitos que se forman artificialmente cerrando la boca de un valle mediante un dique o presa y en el que se



almacenan las aguas de un río o arroyo, a fin de utilizarlas para riego de terrenos, abastecimiento de las poblaciones, producción de energía eléctrica, regulación de avenidas, etc.

No debe confundirse el término embalse con el de pantano, ya que éste se refiere a hondonadas donde se recogen y naturalmente se detienen las aguas, con fondo más o menos cenagoso.

Las charcas son depósitos algo considerables de agua retenida en el terreno, y que suelen aprovecharse para recoger hielo o agua para su uso en el momento oportuno. Si están situadas en predios de propiedad privada, se consideran parte integrante de los mismos, siempre que se destinen a un uso exclusivo. El propietario de un terreno puede hacer obras como charcas o depósitos, para conservar aguas pluviales, sin causar perjuicios a terceros.

Se excluyen del carácter de dominio público, los lagos, lagunas y charcas sobre los que existan inscripciones expresas en el Registro de la Propiedad, que conservan el carácter dominical que ostentaban el 1 de enero del año 1986, a la entrada en vigor de la Ley de Aguas, conforme a lo previsto en la Disposición adicional primera del Texto refundido de la Ley de Aguas,

Los **acuíferos** son formaciones geológicas que contienen agua, o la han contenido y por las cuales puede fluir. Las estructuras subterráneas son depósitos, cuyas características permiten retener naturalmente y en la profundidad, cualquier producto o residuo que en él se vierta. El carácter de dominio público, no impide al propietario del terreno, realizar cualquier obra cuya finalidad no sea la de extracción o aprovechamiento del agua, ni perturbe su régimen ni deteriore su calidad.

La **desalación** es una tecnología para proporcionar agua potable en aquellas zonas, donde los recursos naturales de agua aptos para su potabilización por métodos convencionales sean escasos o estén agotados. Las aguas desaladas se destinan principalmente al abastecimiento urbano y raramente al agrícola.

Hay que considerar separadamente la actividad de desalación de agua marina de la de agua salobre continental, que requiere una serie de medidas que garanticen la protección de la calidad de los recursos hidrogeológicos, del medio ambiente y de los usos preexistentes.

En estos procesos, se obtiene un agua más concentrada en sales, denominada salmuera que es preciso eliminar. Es de resaltar el gran consumo de energía, tanto para la evaporación como para dar la presión necesaria, en el caso de la ósmosis inversa.

En la Ley de Costas se establece una diferencia en la determinación de los bienes de **dominio público marítimo terrestre**, entre los que incluye expresamente el artículo 132.2 de la Constitución y los que se determinan por la propia Ley.

Son bienes de dominio público marítimo terrestre las riberas del mar y de



las rías, que abarca las zonas de playa, las albuferas o marjales y los terrenos costeros, el mar territorial y las aguas interiores (es decir, la zona marítima hasta una distancia de 12 millas de la costa), los recursos naturales de la zona económica y la plataforma económica, entre otros.

La zona de dominio público marítimo terrestre comprende todos aquellos terrenos hasta el lugar alcanzado por las olas en los mayores temporales conocidos, incluso a través de filtraciones y está definida como el espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Se considerarán incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujos de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.

Las playas se definen como zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino u otras causas naturales o artificiales.

Con esta definición tan amplia se puede llegar a anchuras considerables, si existe un relieve topográfico accidentado, al poder incluir dunas vivas y fósiles.

Bienes de dominio público marítimo terrestre por determinación de la Ley de Costas son los siguientes

- *Accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o retirada del mar.*
- *Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras o desecados en su ribera.*
- *Los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho.*
- *Los acantilados en contacto con el mar, sensiblemente verticales hasta su coronación.*
- *Los terrenos deslindados como dominio público aunque hayan perdido sus características naturales salvo que estén desafectados*
- *Islotes en aguas interiores y mar territorial.*
- *Los terrenos incorporados por los concesionarios para completar una concesión.*
- *Los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre. Las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio.*
- *Las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima construidas por el Estado y los terrenos afectados para el servicio de las mismas, salvo que estén previamente desafectados.*
- *Los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal, que se regularán por su legislación específica.*



Son de dominio público estatal las islas formadas o que se formen por causas naturales en el mar territorial, aguas interiores o ríos hasta donde sean sensibles las mareas, salvo que sean de propiedad privada en cuyo caso serán de dominio público su zona marítimo-terrestre, playas y demás bienes que tengan este carácter.

Al ser bienes de dominio público, queda excluida la posibilidad de que existan propiedades privadas sobre los mismos, permitiéndose únicamente los usos autorizados de conformidad con la ley. Con ello se pretende garantizar su adecuación desde criterios medioambientales y paisajísticos, así como asegurar el uso público y gratuito, pudiendo realizar actividades acordes con su naturaleza.

Pertencen al dominio público portuario estatal:

- a) Los terrenos, obras e instalaciones fijas portuarias de titularidad estatal afectos al servicio de los puertos.
- b) Los terrenos e instalaciones fijas que las Autoridades Portuarias adquieran mediante compraventa, expropiación o por cualquier otro título para el cumplimiento de sus fines, cuando sean debidamente afectados.
- c) Las obras que el Estado o las Autoridades Portuarias realicen sobre dicho dominio.
- d) Las obras construidas por los titulares de una concesión de dominio público portuario, una vez extinguida ésta.
- e) Los terrenos, obras e instalaciones fijas de señalización marítima, afectados a las Autoridades Portuarias para esta finalidad.
- f) Los espacios de agua incluidos en la zona de servicio de los puertos.

5 CUENCA Y DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA

Las peculiares características hidrológicas del territorio español aconsejan la estructuración en cuencas hidrográficas para su gestión, de forma independiente a la de división administrativa por provincias, lo que representa una mejora en la administración de recursos hidráulicos.

En la Ley de Aguas se definen los conceptos de cuenca y demarcación hidrográfica y se determina el respeto a la unidad de cuenca hidrográfica que se considera indivisible. Por esta razón, la Ley establece que cada cuenca hidrográfica debe ser administrada por una autoridad única, de forma que únicamente se admiten competencias de los Gobiernos autonómicos en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en su territorio.

- **Cuenca hidrográfica** es: *“la superficie de terreno, cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura,*

estuario o delta”.

- **Demarcación hidrográfica** es: *“la zona terrestre y marina, compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas”.*

Por Real Orden de 25 de abril de 1865, se configuraron las cuencas hidrográficas en torno a los ríos principales, creándose diez Divisiones Hidrológicas que se designan por el nombre de la ciudad donde radicaba su sede: Orense, Santander, Valladolid, Zaragoza, Toledo, Ciudad Real, Valencia, Sevilla, Córdoba y Málaga. En el Real Decreto Ley de 5 de marzo de 1926 por el que se establecieron las bases para constituir las Confederaciones Sindicales Hidrológicas se aplica el concepto de cuenca hidrográfica como marco geográfico natural, unidad de agua y autonomía.

Las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea. El tratamiento en su conjunto de una misma cuenca hidrográfica permite que los usos y aprovechamientos del agua que se realicen en cada uno de los cursos fluviales o de sus afluentes, condicionen las posibilidades de utilización en otros ríos de la misma cuenca, respetando en cualquier caso los derechos existentes para no impedir o menoscabar las facultades.

El criterio de cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que le integran en atención al conjunto de intereses afectados con independencia de la división geográfica o por otras consideraciones geopolíticas.

El Tribunal Constitucional considera que la expresión *“aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma”*, tal como aparece en el artículo 149.1.22 de la Constitución Española es un concepto basado en criterios lógicos, técnicos y de experiencia. El mismo Tribunal ha refrendado en diversas Sentencias el principio de nuestro ordenamiento jurídico en el sentido de que ni los afluentes ni el tramo final de un río pueden ser objeto de consideración separada.

En esta misma línea cabe citar el Principio undécimo de la **Carta Europea del Agua** al decir que la administración de los recursos hidráulicos debe encuadrarse en el marco de las cuencas naturales y no en el de las fronteras políticas y administrativas.

6 UTILIZACIÓN DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

Los bienes demaniales pueden ser utilizados por los particulares o directamente por la Administración en cuyo caso el uso es el contenido normal del derecho de propiedad y viene condicionado por el servicio público que presta. En la utilización de los bienes de dominio público cabe distinguir entre uso común y uso privativo.

El uso común es el que corresponde por igual a todos los ciudadanos de modo que el uso de unos no impide el de los demás interesados y puede ser general o especial.

Estos usos comunes habrán de llevarse a cabo de forma que no se produzca una alteración de la calidad y caudal de las aguas. En ningún caso, las aguas pueden ser derivadas de sus cauces o lechos, debiendo respetarse el régimen normal del aprovechamiento.

El **uso común general** es un uso de intensidad débil que está a disposición del

público en general y que por no requerir una ordenación puede realizarse libremente sin necesidad de obtener autorización de la Administración responsable de la tutela del dominio público de que se trate. Este uso no impide el cumplimiento de la legislación vigente que le sea de aplicación.

Pueden usarse las aguas superficiales, mientras discurren por sus cauces naturales con respeto al régimen normal, para beber, bañarse, abreviar el ganado y otros usos domésticos, sin alterar su calidad y caudal. Asimismo, se puede embarcar, desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otras actuaciones, sin que en ningún momento se precisen obras e instalaciones de cualquier tipo.

El **uso común especial** requiere autorización administrativa que suele llevar anejo el pago de la tasa y no excluye la utilización del recurso por terceros. Concurren circunstancias singulares por razón de peligrosidad, intensidad de uso o cualquier otra semejante que colocan al usuario en una situación distinta a la del resto del público. Entre los distintos usos se encuentran las derivaciones de agua con carácter temporal, navegación, plantaciones, cortas de arbolado, aprovechamiento de pastos, extracción de áridos, puentes o pasarelas, etc...

La Ley de Costas prohíbe la existencia de playas privadas y establece que cuando un particular pretenda llevar a cabo una ocupación especial del dominio público marítimo terrestre, el título requerido será una autorización, si la ocupación es menor a un año y con instalaciones desmontables o una concesión para ocupaciones que requieran obras fijas o que se prolonguen más de un año.

La ocupación y utilización del dominio público portuario estatal se ajustará a lo establecido en la legislación reguladora del dominio público marítimo-terrestre estatal, con las salvedades y singularidades que se recogen en la Ley de Puertos.

La atribución de competencias en materia de gestión de la utilización del dominio público marítimo-terrestre efectuada en favor de diferentes órganos de la Administración del Estado se entenderá hecha a las Autoridades Portuarias correspondientes respecto del dominio público portuario estatal.

La utilización del dominio público portuario estatal para usos que tengan especiales circunstancias de exclusividad, intensidad, peligrosidad o rentabilidad, o que requieran la ejecución de obras e instalaciones no ejecutadas por la correspondiente Autoridad Portuaria, exigirá, en todo caso, el otorgamiento de la correspondiente autorización o concesión, con sujeción a lo previsto en la Ley.

Las autorizaciones y concesiones otorgadas no eximen a sus titulares de obtener los permisos, licencias, y demás autorizaciones que sean exigidos por otras disposiciones legales. No obstante, cuando éstos se obtengan con anterioridad al título administrativo exigible, su eficacia quedará suspendida hasta que se otorgue el mismo.

El **uso privativo** es el constituido por la ocupación en exclusiva de bienes de dominio público, de modo que esta ocupación limite o excluya la utilización por los demás usuarios o interesados. El derecho al uso privativo de las aguas, sea o no consuntivo se adquiere por disposición legal o por concesión administrativa.

De acuerdo con la redacción dada en el Texto Refundido de la Ley de Aguas (Art. 54) la disposición legal se refiere a que el propietario de una finca puede aprovechar dentro de sus linderos, las aguas pluviales que caigan en ella, las estancadas, las procedentes de manantiales situados en su interior y las subterráneas alumbradas en la misma finca catastral, cuando el volumen total anual no sobrepase los 7.000 metros cúbicos sin más limitaciones que las establecidas por la Ley de Aguas y las que se deriven del respeto a los derechos de tercero y la prohibición del abuso de derecho.

En los acuíferos que hayan sido declarados sobre-explotados o en riesgo de estarlo, y siempre que el plan hidrológico de cuenca así lo disponga, no pueden realizarse nuevas obras para la captación de aguas subterráneas sin obtener autorización previa del Organismo de cuenca.

El artículo 59 del Texto Refundido de la Ley de Aguas dice que todo uso privativo de las aguas, no incluido en el artículo 54 requiere concesión administrativa, lo cual cabe interpretar como adquisición de nuevos derechos.

La **concesión** es el título administrativo que otorga a un particular el disfrute exclusivo de un bien de dominio público. La Administración Pública transfiere parte de sus facultades, manteniendo la titularidad de las actividades o bienes citados.

La concesión no transmite el dominio, pero sí reconoce el derecho al uso. Es un acto de la Administración Pública sujeto a Derecho Administrativo, y por consiguiente a los requisitos generales de los actos administrativos, lo que implica unas relaciones permanentes entre la Administración y el concesionario, estableciendo unas reglas del juego que se concretan en el condicionado de la concesión.

Los Órganos de la Administración Central o de las Comunidades Autónomas pueden acceder a la utilización de las aguas previa **autorización especial**, extendida a su favor o del Patrimonio del Estado, sin perjuicio de terceros, lo que supone que será para sus propios usos y no para entregársela a un tercero, ni para obtener lucro con el pretexto de administrar el bien.

Hasta la entrada en vigor de la actual Ley de Aguas, se reconocieron derechos adquiridos por **prescripción**, si estaban suficientemente acreditados. El plazo para su reconocimiento se amplió a aquellos aprovechamientos, en los

que los titulares lo pudieron acreditar mediante presentación del Acta correspondiente antes del día 31 de diciembre de 1988, en que concluyó el plazo de tres años, que fijaba la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Aguas de 1985.

La incorporación de las aguas subterráneas renovables al dominio público hidráulico, fue una de las principales innovaciones de la Ley de Aguas del año 1985. Con la legislación anterior, sólo era competencia del entonces Ministerio de Obras Públicas, el otorgamiento de concesiones de las aguas subálveas que discurren bajo los cauces de los ríos y la autorización para la perforación de pozos situados en las zonas de policía de cauces.

Al referirse a las aguas subterráneas, la Ley de Aguas de 1879 venía a decir que todo propietario de un terreno puede abrir libremente pozos ordinarios para extraer agua dentro de su finca, aunque resulten menguadas las aguas de sus vecinos, respetando unas distancias mínimas. Se entendían como pozos ordinarios los que servían para uso doméstico y que no necesitaban para su extracción más motor que el hombre.

La aparición de potentes máquinas de sondeo y bombas sumergibles, supuso que en zonas donde escaseaban los ríos o éstos son de reducido caudal circulante, el propietario no ribereño, descubriera una auténtica riqueza en el subsuelo, con una revalorización espectacular de sus tierras. Para ello, sólo era necesaria una pequeña tramitación con lo que obtenía autorización de perforación y de suministro de energía. Consideraba el agua de su propiedad y el coste de la inversión dependía del éxito que obtuviera. Ante la falta de un control riguroso, se fueron ampliando instalaciones, llegando a situaciones de verdadera sobreexplotación, como ha ocurrido en La Mancha o en la costa levantina con peligro de intrusión marina.

La protección de acuíferos está contemplada en la Ley de Aguas con los siguientes criterios:

- El organismo de cuenca podrá declarar que los recursos subterráneos están sobreexplotados y aprobará un plan de ordenación para la recuperación del acuífero. Este plan ordenará el régimen de extracción para lograr una explotación racional
- El organismo de cuenca podrá determinar perímetros dentro de los cuales no será posible el otorgamiento de nuevas concesiones de aguas subterráneas. Para proteger las aguas subterráneas de la contaminación podrá determinar perímetros de protección en los que sea necesario autorizar actividades que puedan afectarlo

En la Ley del Plan Hidrológico Nacional se prevén determinadas medidas para los acuíferos de las cuencas receptoras del trasvase, como utilización exclusiva



para mejorar condiciones ambientales de acuíferos intensamente degradados o para eliminar situaciones de sobreexplotación

En las Disposiciones Transitorias de la Ley de Aguas se estableció un plazo de tres años, que concluyó el 31 de diciembre de 1988, para adecuar al nuevo marco jurídico los aprovechamientos existentes en el momento de su entrada en vigor y que eran considerados como privados por la legislación anterior.

Durante dicho plazo, los interesados pudieron ejercitar la opción de inscribir el aprovechamiento como temporal de aguas privadas, respetando sus derechos por un plazo máximo de 50 años, siempre que se mantenga el sistema de explotación existente en 1985. Al final de dicho plazo se tiene preferencia para obtener la correspondiente concesión.

Asimismo, se establecía la posibilidad de su inclusión en el Catálogo de Aguas Privadas, aunque en este caso no disponen de protección administrativa. Con la entrada en vigor de la Ley del Plan Hidrológico Nacional se cerró definitivamente el plazo de nuevas solicitudes.

El incremento de los caudales totales utilizados, así como la modificación de las condiciones o régimen de aprovechamiento, requerirá la oportuna concesión que ampare la totalidad de la explotación. Se considera como unidad de explotación a efectos de determinar el volumen anual y el caudal máximo instantáneo, la constituida por varias captaciones con distancias inferiores a las mínimas, fijadas para el acuífero o unidad hidrogeológica.

Todos los derechos para el uso privativo de las aguas, se inscriben en el Registro de Aguas que tiene carácter público, pudiendo interesarse del Organismo de cuenca las oportunas certificaciones sobre su contenido. La inscripción en el Registro es el medio de prueba de la existencia y situación de la concesión.

Por Resolución de 24 de noviembre de 1986, la Dirección General de Obras Hidráulicas, aprobó un modelo del Libro de Inscripciones del Registro de Aguas, compuesto por hojas móviles e intercambiables, organizado en tres Secciones que se designan con las letras A, B y C y cuyo contenido es el siguiente:

Sección A	Concesiones de aguas superficiales o subterráneas; Reservas legales a favor de las Confederaciones Hidrográficas; Derechos adquiridos por prescripción o por otro título legal; Autorizaciones especiales a las que se refiere el artículo 59.5 del TRLA; Otros derechos del anterior Registro de Aprovechamientos.
Sección B	Aprovechamientos de aguas de manantiales en la misma finca; Aprovechamientos de aguas subterráneas, si el volumen a extraer resulta inferior a 7.000 m ³ anuales, dentro de la misma finca; Aguas pluviales; Aguas estancadas (Art. 54 del TRLA)

Sección C	Aprovechamientos temporales de aguas privadas, a los que se refieren las Disposiciones Transitorias segunda y tercera del TRLA.
-----------	---

El Registro de Aguas, después de la reforma del Reglamento de 23 de mayo de 2003, está formado por una estructura informática de datos y su transcripción en papel que se denomina Libro de inscripciones

Las inscripciones se practican para cada aprovechamiento, entendiendo como tal el derecho a utilizar un volumen determinado de agua que se toma de uno o varios puntos, para uno o varios usos dentro de una misma concesión o derecho al uso privativo de las aguas.

En el Ministerio de Medio Ambiente se ha creado una Base Central de Datos, que facilitará la consulta por los interesados de la información contenida en el Registro de Aguas como en los censos o registros que se llevan tanto en los Organismos de cuenca como en los Organismos de las Comunidades Autónomas que tienen transferidas competencias en la gestión del agua.

En la actualidad se está ultimando una nueva configuración del Registro de Aguas adaptado a la aplicación informática que bajo la denominación de Proyecto Alberca desarrolla el Ministerio y que permite homogeneizar y mejorar el sistema de tramitación de expedientes.

Los objetivos principales de Alberca son:

- a) Actualización de los Registros de Aguas de las Confederaciones Hidrográficas.
- b) Homogeneización de procedimientos administrativos para tramitación de expedientes.
- c) Modernización de las herramientas de tramitación, incluyendo informatización de datos e incorporación de cartografía, dentro del marco del "Plan Director para la modernización del Ministerio de Medio Ambiente y sus Organismos Autónomos".
- d) Caracterización completa de todos los aprovechamientos de agua actualmente declarados por sus titulares, lo que incluye la revisión de las características de los aprovechamientos inscritos en el anterior Libro de Registro General de Aprovechamientos de Aguas Públicas (Disposición transitoria sexta del TRLA). Esta recopilación de características incluye la referencia geográfica y espacial de las tomas y de los usos de que consta cada aprovechamiento.
- e) Introducción de todos los datos recopilados en un potente sistema informático, común para la mayor parte de las Confederaciones Hidrográficas. Este sistema permite la realización de consultas y obtener las estadísticas que posibiliten una gestión más eficaz del recurso hídrico.

7 LAS MASAS DE AGUAS Y LA DIRECTIVA MARCO

En el nivel normativo más general, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron la Directiva 2000/CE, llamada "Directiva Marco del Agua", por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas en el seno de la Unión Europea. En diciembre de 2003 se realizó la transposición de esta Directiva a nuestra legislación de Aguas.

Es de destacar el artículo 2, en el que se establecen las definiciones de los conceptos básicos a que se refiere la Directiva. De este artículo 2 se extractan los siguientes términos:

- Aguas continentales:** todas las aguas quietas o corrientes en la superficie del suelo y todas las aguas subterráneas situadas hacia tierra desde la línea que sirve de base para medir la anchura de las aguas territoriales.
- Aguas de transición:** masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce.
- Aguas costeras:** las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición.
- Aguas superficiales:** las aguas continentales, excepto las aguas subterráneas; las aguas de transición y las aguas costeras, y, en lo que se refiere al estado químico, también las aguas territoriales.
- Aguas subterráneas:** todas las aguas que se encuentran bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo.
- Masa de agua superficial:** una parte diferenciada y significativa de agua superficial, como un lago, un embalse, una corriente, río o canal, parte de una corriente, río o canal, unas aguas de transición o un tramo de aguas costeras.
- Masa de agua subterránea:** un volumen claramente diferenciado de aguas subterráneas en un acuífero o acuíferos.
- Acuífero:** una o más capas subterráneas de roca o de otros estratos geológicos que tienen la suficiente porosidad y permeabilidad para permitir ya sea un flujo significativo de aguas subterráneas o la extracción de cantidades significativas de aguas

subterráneas.

Masa de agua artificial: una masa de agua superficial creada por la actividad humana.

En la actualidad, el Ministerio de Medio Ambiente trabaja en la implantación de la Directiva Marco del Agua en España. A continuación se expone un breve resumen de las tareas que implica esta urgente tarea.

El principio básico de unidad de gestión de cuencas supone que la gestión y planificación de las cuencas se realice a través de las denominadas Demarcaciones Hidrográficas, básicamente constituidas por una o más cuencas hidrográficas.

Se establece como elemento básico del marco de trabajo la puesta en marcha de un Sistema de Información Geográfica, compatible en el ámbito europeo que permita gestionar y controlar una Directiva que manejará un número muy elevado de datos y situados en un complejo territorio.

Como paso previo de la implantación de la Directiva Marco del Agua hay que tener bien definidos los objetivos que se plantea esta Norma. Se puede sintetizar su objetivo diciendo que se trata de alcanzar el buen estado de las aguas. Lo cual requiere, en primer lugar, saber qué es una masa de agua, identificarlas y caracterizarlas. La Directiva distingue entre el "buen estado para aguas superficiales" y el "buen estado para aguas subterráneas". El primero se consigue alcanzando el buen estado químico y ecológico, mientras que el segundo requiere obtener el buen estado cuantitativo y químico. Se define "buen estado" con relación a las llamadas condiciones de referencia, que son aquellas en las que estaría una masa de agua que no hubiera sufrido influencia antropogénica alguna. Existe una excepción para las masas de agua establecidas artificialmente o que han sido tan modificadas por la mano del hombre que nunca podrían llegar a tener condiciones comparables con las de referencia. En este caso el objetivo de la Directiva no es el buen estado, sino el buen potencial.

Actualmente en España, se trabaja con una identificación provisional de masas de agua tanto superficiales como subterráneas. En estas fechas, se está realizando un trabajo de evaluación de las presiones a que está sometida cada masa de agua. Asimismo se debe evaluar el impacto actual que sufre cada masa, entendiendo por impacto la desviación de sus parámetros con respecto a la normativa vigente. Por combinación de las presiones identificadas y los impactos existentes o probables, se obtiene una evaluación del riesgo en que están las masas de agua de no cumplir los objetivos medioambientales de la Directiva Marco para 2015. Es decir, se define que una masa está en riesgo, cuando se prevé que no alcanzará los objetivos medioambientales de la Directiva, no ahora, sino en 2015. Esta evaluación del riesgo obligará a tomar medidas para corregir esa tendencia indeseable de no cumplir con los objetivos en 2015.

Además de esta labor sobre las masas de agua, se está abordando el análisis económico de los usos del agua, que resulta de singular importancia tanto para la preparación de los programas de medidas, donde las de carácter económico pueden tener un gran peso, como para la puesta en marcha del



principio de recuperación de costes a más tardar en 2010.

8 LA DELIMITACIÓN DE TERRENOS DE DOMINIO PÚBLICO

La utilización del **dominio público marítimo terrestre** es uno de los objetivos primordiales de la Ley de Costas, para tratar de restringir la grave situación de privatización de dicho dominio, a que se había llegado.

En la zona de dominio público marítimo-terrestre sólo se permite su ocupación para aquellas actividades que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación, prohibiéndose la construcción de viviendas, las de vías con mucho tráfico, de tendidos aéreos, de vertidos tanto de aguas como de residuos sólidos o la publicidad.

Al ser bienes de dominio público queda excluida la posibilidad de que existan propiedades privadas sobre los mismos, permitiéndose solo los usos autorizables legalmente. Con ello, se garantiza la conservación del litoral, con criterios medioambientales y paisajísticos.

Los tipos de obras más comunes dentro del **dominio público hidráulico**, corresponden a: presas y azudes, defensas de márgenes; encauzamientos, cortas y coberturas de cauce; puentes y pasarelas; embarcaderos; limpiezas y acondicionamiento de cauces.

En los cauces, se detectan presiones de distintos tipos:

Urbanísticas	Situación de edificios para viviendas o industrias, urbanizaciones, viales, campings e instalaciones complementarias derivadas de la actividad humana en el cauce y su entorno.
Económicas	Explotaciones de áridos en general, aprovechamientos hidroeléctricos y explotaciones agrarias, que pueden ser con cultivos y plantaciones o las actividades ganaderas con existencia de construcciones.
Medioambientales y culturales	Alteraciones producidas en el entorno, por degradación de los cauces y márgenes y en consecuencia de su flora y fauna asociadas, así como por las servidumbres que acompañan a las zonas de protección especial (bienes artísticos, arqueológicos o geológicos a conservar, captaciones y reservas hidrológicas o la existencia de parques naturales).

Inestabilidad de cauces	Alteraciones producidas por la dinámica fluvial tras inundaciones, como meandros que dificultan la definición de los cauces y en consecuencia la del dominio público asociado. Encauzamientos con modificación del cauce y su entorno y su problemática jurídica
Vertidos y depósitos	Escombreras, basureros y emisarios de efluentes líquidos urbanos, industriales o ganaderos y toda clase de vertidos líquidos y sólidos a los cauces o sus proximidades.
Infraestructuras	Carreteras, caminos, acequias, ferrocarriles, tendidos eléctricos o telefónicos ocupando el dominio público parcial o totalmente con obras civiles como muros, puentes, sifones, pilares, etc.

La delimitación de los cauces y de la zona de dominio público marítimo-terrestre al igual que de la propiedad privada, puede dar lugar a conflictos o litigios con los colindantes. De aquí, que el Derecho arbitre un procedimiento para llevar a efecto dicha delimitación que se denomina **deslinde** y que se considera como el acto material delimitador de la superficie física de una finca respecto de las colindantes.

El artículo 384 del Código Civil determina que: *todo propietario tiene derecho a deslindar su propiedad, con citación a los dueños de los predios colindantes. La misma facultad corresponderá a los que tengan derechos reales.*

El deslinde de los terrenos de dominio público tiene por objeto, definir y delimitar el álveo o cauce natural de un río, arroyo o lago o de la zona de ribera del mar, con el fin de establecer claramente cuales son los terrenos de dominio público y diferenciarlos de los terrenos de propiedad privada de las fincas colindantes.

El deslinde administrativo viene caracterizado tal como señala la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas porque se realiza en ejercicio de una prerrogativa administrativa, que se manifiesta en un acto investido de presunción de legitimidad, obligatoria y ejecutiva. Asimismo, no tiene otro objeto que fijar los límites de la finca, sin prejuzgar la cuestión de propiedad o de derechos reales.

El deslinde no puede afectar a la propiedad y a la posesión de los bienes a que se refiere, ya que las cuestiones que a este respecto se plantean, quedan reservadas a la exclusiva competencia de los Tribunales de la Jurisdicción ordinaria. Ello, significa que el acto aprobatorio de deslinde carece de virtualidad tanto para alterar como para afirmar una previa situación jurídica de los titulares afectados en cuanto al dominio o posesión que a éstos corresponde.

Tanto la legislación hidráulica como la de costas contienen normas para que la Administración pueda ejercitar la tutela declarativa en lo que respecta a la delimitación de la zonas demaniales, mediante el procedimiento de deslinde y



apeo de los bienes de dominio público.

El deslinde del dominio público hidráulico se contempla en el artículo 95 del Texto refundido de la Ley de Aguas y en los artículos 235.2 y 240 a 242 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico. El de la zona de dominio público marítimo terrestre en los artículos 11 a 16 de la Ley de Costas y en los artículos 18 a 30 del Reglamento General para su desarrollo y ejecución.

Una primera aproximación al análisis comparado del procedimiento administrativo de deslinde entre ambas zonas demaniales pone de manifiesto la semejanza de los trámites a efectuar, que incluyen información pública, reconocimiento sobre el terreno, levantamiento de planos que delimiten la zona de dominio público, vista del expediente para alegaciones y confección del plano definitivo.

La extraordinaria dimensión de la zona de dominio público hidráulico (según datos oficiales del CEDEX, existen 1.621 ríos catalogados, con una longitud total de 65.559 Km.), hacía inviable su completa delimitación en unos plazos razonables, por lo que se puso en marcha el Proyecto LINDE, cuyos objetivos son los de delimitar y deslindar físicamente, cuando proceda, las zonas del dominio público hidráulico presionadas por intereses de cualquier tipo, que corren riesgo cierto de ser usurpadas, explotadas abusivamente o degradadas por falta de una respuesta contundente y reglamentada de la Administración.

El Proyecto tiene un carácter extensivo a la totalidad de las cuencas hidrográficas sobre las que mantiene su competencia la Administración Central, facultando una metodología homogénea en los estudios y en la aplicación de criterios económicos y legales y es susceptible de su implantación en las cuencas intracomunitarias con competencias transferidas a la Comunidad Autónoma correspondiente.

Dada la complejidad y previsible duración del Proyecto, se estructuró inicialmente en cuatro niveles o fases para ser acometidos de forma secuencial:

- Fase I: Identificación de las áreas sometidas a presión.
- Fase II: Estudio y delimitación cartográfica del D.P.H., en las zonas estudiadas.
- Fase III: Procedimiento administrativo del deslinde.
- Fase IV: Establecimiento de programas de explotación racional del D.P.H.

La legislación de costas concede una importancia relevante al procedimiento administrativo relativo a la determinación de la zona de dominio público marítimo terrestre y su utilización y a las limitaciones de la propiedad en terrenos colindantes a esta zona por motivos de protección de este dominio.

La propia exposición de motivos de la Ley de Costas expresa la necesidad de adopción de medidas para coordinar la actuación de la Administración y el



Registro de la Propiedad con el fin de evitar los perjuicios ocasionados por su inexistencia, excluyendo de este modo la posibilidad

La Ley y Reglamento de Costas contienen una cautela relativa a este procedimiento, cuando establecen (Art. 12.5 de la Ley y 21.2 del Reglamento) que la incoación del expediente de deslinde implicará la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público y en su zona de servidumbre de protección, añadiéndose que la resolución del expediente de deslinde lleva implícito el levantamiento de la suspensión.

La diferencia fundamental se refería a la posibilidad de acceso al Registro de la Propiedad y a las consecuencias jurídicas de las correspondientes inscripciones de las zonas deslindadas, que se desarrolla con suficiente detalle en la legislación de costas, mientras no figuraba referencia alguna al Registro de la Propiedad en la legislación de aguas.

En la Ley y Reglamento de Costas se declara la prevalencia a favor del Estado, de la posesión y titularidad dominical de las zonas deslindadas, estableciendo que la resolución aprobatoria del deslinde será título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas contradictorias con el deslinde en el Registro de la Propiedad, sin perjuicio de las acciones que puedan ejercitar en defensa de sus derechos los titulares inscritos afectados por la delimitación de la zona de dominio público marítimo terrestre (Art. 13 de la Ley de Costas).

El Reglamento de Costas (Art. 29 y 30) desarrolla los efectos de la resolución administrativa por la que se aprueba el deslinde y regula el procedimiento a seguir para la rectificación de las inscripciones registrales que resulten contradictorias con el deslinde efectuado.

En la modificación del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, se ha recogido la experiencia adquirida en el desarrollo de procedimientos de deslinde y de forma especial se ha aproximado el procedimiento al de costas, en temas como:

- Consideración conjunta con el deslinde de zonas de dominio público marítimo terrestre en zonas próximas al mar y de acuerdo con la Demarcación de Costas.
- Facilidad de acceso a propiedades privadas para la realización de los trabajos.
- Comunicación directa a los interesados en el tramo, sin necesidad de que sea el propio Ayuntamiento y suspensión cautelar de concesiones y autorizaciones en la zona afectada.
- Solicitud de documentación al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria y al Ayuntamiento y remisión al Registro de la Propiedad para su conocimiento y observaciones.
- Definición de cartografía, estudios hidrológicos y modelos matemáticos a aplicar.
- Alcance y contenido del Proyecto de deslinde.
- Normas para la inscripción del deslinde y rectificaciones en las fincas

colindantes en el Registro de la Propiedad.

Se prevé que los interesados en el deslinde aporten títulos inscritos en el Registro de la Propiedad sobre terrenos que pueden resultar incluidos en el dominio público, debiendo ponerse esta circunstancia en conocimiento del Registrador de la Propiedad para que practique la anotación preventiva de la misma.

Se faculta a la Administración para que de oficio, solicite al Registro competente la anotación preventiva acreditativa de la existencia de un procedimiento de deslinde en las fincas que pueden resultar afectadas por el mismo, debiendo tomarse anotación preventiva, aún en el supuesto de que las fincas no se hallaran inscritas.

Se establecen garantías jurídicas para que los interesados afectados por el deslinde conozcan la posibilidad de que su titularidad dominical sea contradictoria con la que se deduzca del deslinde y puedan realizar alegaciones en el curso del expediente.

Resuelto definitivamente el deslinde y efectuada la anotación preventiva del dominio público sobre los bienes incluidos en aquel, el Registrador de la Propiedad notificará esta circunstancia a los titulares inscritos que pudieran ser afectados.

9 ZONAS DE PROTECCIÓN Y DE POLICÍA

En la Ley de Aguas se establecen unas zonas junto al dominio público denominadas zonas de servidumbre y policía.

Las márgenes son los terrenos que limitan con los cauces y aunque pertenecen a la propiedad privada, están sujetos en toda su extensión longitudinal a unas **zonas de policía** de 100 metros de anchura a cada lado, en las que se condiciona el uso del suelo y las actividades que se desarrollen, y dentro de ella a una **zona de servidumbre** de cinco metros de anchura para uso público, tales como vigilancia, pesca, salvamento o varado ocasional de embarcaciones.

Las restricciones legales se hacen porque en grandes avenidas, el agua que transportan los ríos y arroyos, aumenta considerablemente y no cabe en el cauce, ocupando terrenos que no pertenecen al dominio público, pero a pesar de ser privados, deben permitir el paso de las aguas en tales circunstancias.

Por este motivo, el Estado se reserva la facultad de regular la utilización de los terrenos colindantes a los cauces públicos, los denomina zona de policía, fija una anchura de cien metros a cada lado y obliga al propietario de estos terrenos o persona autorizada, a pedir autorización para realizar cualquier actuación en los mismos, como: alteraciones esenciales del relieve natural del terreno; extracciones de áridos; excavaciones; rellenos; construcciones de todo tipo, (con carácter definitivo o provisional); vallados; plantaciones de árboles o su tala y cualquier otro uso o actividad que suponga un obstáculo para la corriente en



régimen de avenidas o que pueda ser causa de degradación o deterioro del dominio público hidráulico.

Estas actuaciones pueden suponer un impedimento para el paso de las aguas, aumento del riesgo de inundaciones o de daños a personas y a propiedades de terceros, así como alteraciones no deseadas en el curso de las aguas.

La autorización que otorga el Organismo de cuenca depende de que la actividad o uso del suelo que se propone, pueda suponer un obstáculo para el desagüe de la corriente en régimen de avenidas o causa de degradación o deterioro del dominio público hidráulico.

La autorización se otorga sin perjuicio de terceros y es independiente de cualquier otra que haya de ser otorgada por otros Órganos de la Administración y en especial de las licencias municipales derivadas de la aplicación de la Ley del Suelo.

Las zonas de servidumbre para uso público, se utilizan para:

- Paso para servicios de vigilancia del cauce.
- Paso para actividades de pesca fluvial.
- Paso para el salvamento de personas o bienes.
- Varado y amarre de embarcaciones de forma ocasional, en caso de necesidad.

Los propietarios de los terrenos situados en estas zonas pueden sembrar y plantar especies no arbóreas, siempre que no impidan los fines indicados. Las plantaciones de especies arbóreas requieren autorización administrativa del Organismo de cuenca, que podría ser denegada si la plantación impidiera el paso.

En zonas próximas a la desembocadura en el mar, en entornos inmediatos a los embalses o cuando las condiciones topográficas o hidrográficas de los cauces y márgenes lo hagan necesario para la seguridad de personas y bienes, podrán modificarse las anchuras de las zonas de policía y de servidumbre, considerándose como interesados a los propietarios de los terrenos afectados por dicha modificación y también a los concesionarios en el tramo considerado, ya que disponen de unos derechos y de unos intereses.

La torrencialidad y comportamiento irregular del régimen de nuestros ríos, arroyos y ramblas producen avenidas extraordinarias que rebosan sus cauces, causando daños en las personas y bienes.

Las circunstancias en que se producen estas avenidas se agravan normalmente por la ocupación indebida de zonas potencialmente **inundables**, sin que los distintos sistemas de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico, hayan previsto un sistema de usos adecuado para proteger la seguridad de personas y bienes.

Se consideran como zonas inundables las delimitadas por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las avenidas, cuyo período estadístico de

retorno sea de quinientos años.

Por el Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 1994, se aprobó la Directriz Básica de planificación de Protección Civil ante el riesgo de inundaciones. Esta normativa supone que las distintas Administraciones tengan un nexo de vinculación entre ellas y que no se puedan aprobar planes urbanísticos, sin el conocimiento previo de la Administración Hidráulica.

En la legislación hidráulica se indica que en los planes hidrológicos se incluirá un programa para la realización de estudios conducentes a la delimitación de zonas inundables y que el Organismo de cuenca debe remitir a la Administración Pública competente en materia de ordenación del territorio, planeamiento urbano y protección civil, de las conclusiones de los distintos estudios.

En la Ley de Costas se definen las zonas de servidumbres legales de protección, de tránsito y de acceso al mar.

*La **zona de protección** tiene una anchura de 100 metros, medida tierra adentro desde el límite inferior de la ribera del mar y puede ser aplicada en otros 100 metros previo acuerdo con la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento en casos singulares. En los primeros 20 metros se podrán depositar temporalmente objetos o materiales de materiales arrojados por el mar y realizar operaciones salvamento, con las indemnizaciones correspondientes.*

En dicha zona no están permitidos usos residenciales, carreteras con más de 500 vehículos/día, tendidos eléctricos aéreos, publicidad o vertidos sin depurar.

La **zona de tránsito** es una franja de 6 metros de anchura, ampliable a 20 metros, medida dentro de la de protección y que debe quedar expedita para facilitar el paso público peatonal y de vehículos de vigilancia y salvamento. Puede ser utilizada como paseo marítimo.

La **zona de servidumbre** para acceso al dominio público marítimo terrestre, se debe definir en los planes de ordenación territorial y como norma general se establece que en zonas urbanas o urbanizables, estarán separados un máximo de 500 metros para tráfico rodado y 200 metros para peatones.

En los planes de ordenación urbana se establece como zona de influencia una de anchura mínima de 500 metros, contados como las zonas anteriores desde el límite interior de la ribera del mar, en donde se condiciona el tipo de construcción y las reservas de suelo para aparcamiento.

En la zona de servicio de los puertos, sólo podrán llevarse a cabo las actividades, instalaciones o construcciones que sean acordes con los usos portuarios y con los fines propios de las Autoridades Portuarias.

En concreto, quedan prohibidas aquellas ocupaciones y utilizaciones del dominio público portuario que se destinen a edificaciones para residencia o habitación, al tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión y a la publicidad



comercial a través de carteles o vallas, medios acústicos o audiovisuales.

A estos efectos, no se consideran publicidad los carteles informativos y los rótulos indicadores de establecimientos o Empresas autorizados por la Autoridad Portuaria.

El régimen de prohibiciones establecido en la Ley de Costas para la utilización del dominio público marítimo-terrestre no resultará de aplicación a las instalaciones y actividades a realizar en el dominio público portuario.

eoi