

# **La titularidad pública de los humedales. El caso de la laguna de La Janda.**

*Pedro Brufao Curiel*

Profesor Contratado-Doctor de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura

## SUMARIO:

I. LA EVOLUCIÓN DEL DOMINIO DE LA JANDA. 1. La concesión Moret (1825-1838). 2. La titularidad de la concesión de “Colonias Agrícolas, S. A.” (1929-1954) y el deslinde practicado. 3. La transferencia de la concesión y la intervención de “Lagunas del Barbate, S. A.” (1954-1965). 4. La reversión al Estado de los terrenos concedidos y la titularidad pública de los terrenos que constituyen los humedales: El Decreto 2592/1964, de 27 de julio. II. LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA PARA PROCEDER A LA RECUPERACIÓN POSESORIA Y DEL PLENO DOMINIO DE LAS LAGUNAS DE LA JANDA. 1. La atribución al Estado de las cuestiones civiles sobre el dominio público hidráulico. 2. Los medios jurídicos para la recuperación por el Estado de la propiedad y posesión de los humedales públicos de La Janda. 3. Los beneficios de la restauración de los humedales de La Janda como obra de interés general de competencia estatal. III. CONCLUSIONES. IV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En la segunda mitad del siglo XX se desecó la mayor laguna de España, la de La Janda (Cádiz), de acuerdo con una legislación que otorgaba especiales incentivos a los promotores de las obras de saneamiento o desecación, como recibir el dominio de los terrenos. En el caso de La Janda, el proceso de desecación no llegó a buen término y el Estado procedió a la reversión de la concesión y la vuelta de los humedales a manos públicas. Sin embargo, el Estado no ha ejercido sus prerrogativas y competencias a la hora de la recuperación del pleno dominio y posesión de estos humedales, a pesar de lo afirmado por el Tribunal Supremo y de que los terrenos no hayan perdido su carácter de humedales. En este trabajo se analizan la historia jurídica de este suceso y las competencias del Estado para proceder a la restauración de la laguna.

PALABRAS CLAVE: Dominio público hidráulico, humedales, competencias, cuencas intracomunitarias, proyectos de restauración ambiental.

**ABSTRACT:** In the second half of the 20<sup>th</sup> century, the largest wetland in Spain, the lagoon of La Janda (Cádiz), was drained, pursuant to a law that conferred special incentives to the drainage promoters such as ownership of the land. However, in the La Janda case this drainage did not succeed, and the Government reversed the grant of the property and announced its return to the public domain. Notwithstanding, the Government has not exercised its jurisdiction so as to regain its full property rights, even though the Supreme Court has ruled in its favor and the land has retained its wetland characteristics. This paper analyzes the legal history of this event and the authority of the State for the restoration of the lagoon.

**KEY WORDS:** Public water rights, wetlands, governmental authority, regional basins, environmental restoration projects.

## I. LA EVOLUCIÓN DEL DOMINIO DE LA JANDA.

A modo de introducción, señalamos que la cuenca del río Barbate es el accidente geográfico que vertebra y caracteriza la comarca de La Janda, donde se encuentran diversos humedales como las lagunas de La Janda, Jandilla, Tapatana, Tapatánilla, Rehuelga, El Torero y las marismas del Barbate. La mera existencia de estos humedales ha sufrido diversas vicisitudes, ya que fueron sometidos en el siglo XX a ciertos intentos de desecación, iniciados algunos en el primer tercio del siglo XIX<sup>1</sup>, que, junto a la más reciente construcción del embalse de Barbate y la ampliación del principal canal de drenaje de la laguna de La Janda, han logrado una profunda alteración de estas zonas húmedas y de la cuenca de la que dependen.

Subrayamos que en las últimas décadas asistimos a diversos procesos de recuperación de la titularidad de bienes inmuebles que sufrieron grandes cambios jurídicos y físicos debidos especialmente a las desamortizaciones decimonónicas, junto a los esfuerzos de recuperación ambiental de terrenos degradados y entregados en su día a particulares<sup>2</sup>, donde se ha hecho indispensable recurrir a sus antecedentes legales e históricos. Es en este contexto en el que estudiamos el carácter demanial de

---

<sup>1</sup> Nos remitimos a la pág. 75 y ss. de esta obra indispensable para abordar el problema de la recuperación ecológica de la comarca de La Janda: DUEÑAS LÓPEZ, M. A. y RECIO ESPEJO, J. M. (2000): *Bases ecológicas para la restauración de los humedales de La Janda* (Cádiz, España), Universidad de Córdoba, Córdoba.

<sup>2</sup> Una notable muestra de ello lo tenemos en: NIETO, A. (1991 y 1997): *Bienes comunales de los Montes de Toledo*, Civitas, Madrid, 2 vols. GALLEGO ANABITARTE, A. (1993): *La desamortización de los Montes de Toledo (1827-1856)*. Dictamen histórico y dogmático-jurídico, Marcials Pons, Madrid. BRUFAO CURIEL, P. (2010): *Efectos demaniales, registrales y ambientales de la recuperación del dominio público hidráulico: El caso de las Lagunas de Ruidera*, *Revista de Administración Pública*, nº 183. Esta última reseña recoge la voluntad de la Administración hidráulica por recuperar la titularidad pública de un tramo del río Guadiana, que constituye uno de los humedales más importantes de la cuenca y de España.

la laguna de La Janda. Como es habitual, con el fin de llegar a una conclusión acerca de la titularidad de la laguna, se hace preciso acudir al menos a las principales etapas de la vida jurídica de este humedal desde que se intentaran poner en práctica los proyectos de desecación. Se distinguen así tres grandes fases históricas<sup>3</sup>, que procedemos a explicar de modo sucinto:

- a) La conocida como "concesión Moret" (1825- 1838).
- b) La titularidad de la concesión de "Colonias Agrícolas, S. A." (1929- 1954) y el deslinde practicado.
- c) La transferencia de la concesión y la intervención de "Lagunas del Barbate, S. A." (1954-1965).

Como puede entenderse sin dificultad, excede del objetivo de este trabajo ofrecer el iter normativo y administrativo detallado y completo de la situación jurídica de estos humedales, por lo que hemos de centrarnos en los antecedentes más importantes y en las posibilidades que el Derecho vigente aporta a la hora de intentar la recuperación de estos humedales, centrándonos en la titularidad de los mismos<sup>4</sup>.

### 1. La concesión Moret (1825-1838).

Los intentos modernos de desecación de la Laguna de la Janda cuentan como antecedente la Real Orden de 17 de mayo de 1822 por la que se otorgó una concesión a D. José Moret sobre el llano inundado por la cuenca del Barbate, cuestión refrendada por la Real Orden de 24 de febrero de 1830, gracias a la cual se le otorga la propiedad de los terrenos para sí y sus sucesores, según consta en varias actas notariales de los siglos XIX y XX. Sin embargo, las obras ejecutadas al amparo de esta concesión no obtuvieron los frutos esperados, debido sobre todo a las deficiencias en el cálculo de los caudales aportados por la cuenca, muy superiores al volumen capaz de drenar la canalización hecha en el vaso de la laguna, que apenas llegaba a un quinto de la aportación ordinaria y un décimo de las extraordinarias. Estas obras fueron abandonadas y sus canales quedaron cubiertos por la sedimentación<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> DUEÑAS, M. A. et al (2000):76.

<sup>4</sup> Sobre el régimen jurídico general de los humedales, vid. DELGADO PIQUERAS, F. (1992): Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de humedales, Tecnos, Madrid. CALVO CHARRO, M. (1994): El régimen jurídico de los humedales, BOE, Madrid. Sobre el Derecho de Aguas desde la perspectiva ambiental, vid. SORIANO GARCÍA, J. E. y BRUFAO CURIEL, P. (2011): Claves de Derecho Ambiental II. Medio natural, biodiversidad y riesgos tecnológicos, Iustel, Madrid.

<sup>5</sup> DUEÑAS, M. A. et al (2000): 76 *in fine*. Tracto sucesivo que se retrotrae incluso al rey Juan II de Castilla (1405-1454) y al Ducado de Medinaceli.

## 2. La titularidad de la concesión de "Colonias Agrícolas, S. A." (1929-1954) y el deslinde practicado.

Casi un siglo después, la Real Orden de 29 de abril de 1929<sup>6</sup> autorizó a la empresa "Colonias Agrícolas, S. A." a redactar los proyectos de desecación y saneamiento con destino al cultivo agrícola de los humedales de La Jamba (sic), Barbate, Fuente de Piedra, Pego, Vergel y Antela, de acuerdo con el art. 57 de la Ley General de Obras Públicas de 1877, que regulaba las concesiones de obra pública.

El proyecto presentado incluyó en la comarca de La Janda la desecación de la laguna homónima y las de Jandilla, Espartinas y Rehuelga, así como de las marismas del Barbate, que sumaban una superficie de 4.142 hectáreas<sup>7</sup>, habiéndose previsto tanto la construcción de embalses de retención como las obras de desagüe necesarias.

Tras la paralización ocasionada por la guerra civil, las obras reciben el impulso del Decreto de 29 de noviembre de 1946<sup>8</sup>, el cual otorga la "concesión con subvención"<sup>9</sup> a "Colonias Agrícolas, S. A." por las obras de desecación, saneamiento y colmatación, de acuerdo con la Ley de 24 de julio de 1918, más conocida como Ley Cambó<sup>10</sup>, y sendos proyectos de 15 de mayo de 1936 y de 1 de agosto de 1941, para cuya ejecución se previó un plazo de cinco años a partir de los seis de la publicación de la concesión en el BOE<sup>11</sup>.

Recordemos que la Ley Cambó preveía el otorgamiento de subvenciones y exenciones tributarias para estas obras y la propiedad de los terrenos desecados al concesionario entregados de modo gratuito por el Estado (art. 1), quien los recibiría tras 99 años de realizada la obra, concesión inscribible en el Registro de la Propiedad. La concesión se extinguiría (art. 3), entre otras causas, por el incumplimiento de los plazos para ejecutar las obras y por no conservar los terrenos "en las debidas condiciones de desecación o saneamiento durante el tiempo de la concesión", verdaderas condiciones resolutorias de la concesión. La reversión al Estado de la "totalidad de los terrenos saneados" y cedidos gratuitamente podría cancelarse cuando se le reintegrare al Estado el importe de la subvención con un interés anual de 3 por ciento desde la fecha en que se percibió.

---

<sup>6</sup> Gaceta de Madrid de 8 de mayo de 1929.

<sup>7</sup> DUEÑAS, M. A. et al (2000):79.

<sup>8</sup> BOE de 14 de diciembre de 1946. Ante la falta de capacidad de la iniciativa privada en la transformación agraria, fue el Estado el verdadero protagonista en la materia. Sobre esta etapa, vid. GÓMEZ AYAU, E. (1953): *El papel del Estado en las grandes obras de transformación agraria*, Revista de Estudios Agrosociales, nº 4.

<sup>9</sup> Subvención por 18.268.302,20 pesetas, la mitad de un proyecto de 36.536.604,41 pesetas.

<sup>10</sup> Ley relativa a desecación de lagunas, marismas y terrenos pantanosos. Gaceta de Madrid de 27 de julio de 1918.

<sup>11</sup> Es decir, el 14 de junio de 1952.

Hemos de subrayar una cuestión de importancia para el mejor entendimiento de la *ratio iuris* de los derechos otorgados por la concesión. Tal y como acabamos de citar a propósito de la Ley Cambó, se habla de "propiedad" y "concesión" de los terrenos desecados, cuando en el caso de que se otorgasen de modo gratuito, en realidad se trataría de una concesión a 99 años, tras los cuales el Estado recuperaría la plena titularidad de los mismos. De suyo, este Decreto de 29 de noviembre de 1946 implica la titularidad pública de las lagunas y marismas afectadas, cuestión que se repite en un documento<sup>12</sup> de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir de 8 de enero de 1954. En concreto, el art. 11 del Decreto de 29 de noviembre de 1946 decía, siguiendo la Ley Cambó: "*Terminadas las obras, el concesionario queda dueño de los terrenos saneados, entendiéndose que los que por ser del Estado hubiesen sido cedidos gratuitamente, revertirán a él al cabo de 99 años, pudiendo el concesionario inscribirlos en el Registro de la Propiedad a su nombre, aunque sujetos a esta concesión, tan pronto se acredite han sido saneados*".

Los elementos de esta cláusula esencial de la concesión son por tanto: a) Que las obras hubieran concluido; b) Que los terrenos hubieran sido desecados, cuestión que ha de acreditarse. Es decir, que hayan perdido su condición de inundable; c) Que las obras hubieran terminado en plazo, cuestión que había de ratificarse por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir mediante el oportuno certificado<sup>13</sup>.

Una vez reconocida la propiedad pública originaria de los humedales, los trabajos de desecación tuvieron que precisar aquellos terrenos objeto de las obras, cuestión polémica si cabe debido a la oposición de los propietarios de las fincas colindantes con los humedales<sup>14</sup> ante el deslinde a practicar en las máximas crecidas ordinarias, cuya superficie podía variar según el régimen de caudales y de lluvias de cada año hidrológico. Esta relación se publicó en el BOP de Cádiz de 30 de julio de 1947 y se llegaron a colocar en marzo de 1948 las estacas correspondientes que precisaban "el nivel alcanzado por las aguas en las máximas crecidas ordinarias"<sup>15</sup>. Como veremos más adelante a propósito de una sentencia del Tribunal Supremo dictada en 1967, esta afirmación de la propiedad pública de los humedales de La Janda contará con los oportunos efectos de cosa juzgada a la hora de plantearse la debida investigación administrativa o acción la reivindicatoria para su restauración.

---

<sup>12</sup> DUEÑAS, M. A. et al (2000): 81.

<sup>13</sup> Art. 8 del Decreto de 29 de noviembre de 1946

<sup>14</sup> Aglutinados en la "Unión de Propietarios", creada el 9 de enero de 1949 con el fin aparente de hacer frente común ante "Colonias Agrícolas, S. A." y no pactar de forma aislada.

<sup>15</sup> Detallada en DUEÑAS, M. A. et al (2000): 81 y 82. Estos autores publican la relación de estacas, cota y referencias de las mismas con el deslinde, así como la superficie ocupada por las máximas crecidas ordinarias, según "Colonias Agrícolas, S. A."

Debido entonces a la oposición al deslinde<sup>16</sup>, se realizó un replanteo de los terrenos a desecar, aprobado por la Orden Ministerial de 27 de noviembre de 1952, la cual gozó de varias ampliaciones de plazo debido a dicha oposición, llegándose incluso al arranque de las estaquillas con el fin de que se incumplieran los plazos otorgados para la ejecución del proyecto. Ante esta situación, los concesionarios de "Colonias Agrícolas, S. A." incrementaron el valor de la garantía, considerando los terrenos como privados, ante la posibilidad de alejar la reversión al Estado transcurridos los 99 años del plazo concesional, algo que no se consiguió, pues la Orden Ministerial de 21 de enero de 1954 declaró incurso en caducidad la concesión otorgada en 1946 al no ejecutarse en plazo el levantamiento del plano parcelario.

Sin embargo, esta última declaración de caducidad de la concesión fue suspendida por la Orden Ministerial de 18 de octubre de 1954, siendo archivada dicha caducidad por la Orden Ministerial de 8 de noviembre de 1956, no sin antes haberse establecido un plazo de cuatro meses para la transferencia de la concesión a "Lagunas del Barbate, S. A."<sup>17</sup>, gracias a la cual esta empresa se subrogaba en los mismos términos y condiciones del anterior titular. Hacemos constar al respecto que, en cualquier caso, tanto la declaración de que la concesión estaba incurso en caducidad como su posterior suspensión y archivo no deja de indicarnos que se trataba de propiedad pública, sin la cual holgaba toda manifestación de la Administración en este sentido.

### **3. La transferencia de la concesión y la intervención de "Lagunas del Barbate, S. A." (1954-1965).**

Según Dueñas y Recio<sup>18</sup>, tras la transferencia a "Lagunas del Barbate, S. A." se encontraba solamente uno de los propietarios colindantes con los humedales, el cual ofreció posteriormente a otros propietarios su participación en el capital de esta sociedad anónima, consiguiéndose la modificación del proyecto por medio de la Orden Ministerial de 22 de febrero de 1957, que incluyó la puesta en riego de todos los terrenos a desecar gracias a los nuevos embalses del Barbate y del Celemin, con una capacidad respectiva de 100 y 20 hm<sup>3</sup>, capaces de poner en regadío también respectivamente 6.000 y 1.200 ha.

---

<sup>16</sup> Detallada en DUEÑAS, M. A. et al (2000): 83 a 87.

<sup>17</sup> Hemos de aclarar que, tal y como afirman Dueñas y Recio, estas Órdenes Ministeriales nunca fueron publicadas, cuestión que corroboramos tras una exhaustiva búsqueda en los boletines oficiales de aquellos años. También hay otros ejemplos de transferencia de la titularidad de la concesión para desecar lagunas, como el Decreto de 10 de agosto de 1954 por el que se autoriza al Ayuntamiento de Cabanes (Castellón) para desecar los terrenos pantanosos de su término municipal denominados Lagunas de Albalat y Mirabet (BOE de 15 de septiembre de 1954).

<sup>18</sup> DUEÑAS, M. A. et al (2000): 98 y ss.

Las cuestiones del deslinde de los terrenos objeto de la desecación se retomaron con la Orden Ministerial de 18 de abril de 1957, de acuerdo con la máxima inundación acaecida en 1955, que alcanzó 9.039,2067 ha, cuyo estudio ha dejado muestras muy detalladas de la situación de las lagunas de la comarca de La Janda. Es ya en 1963 cuando se publica la Resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas de 21 de diciembre por la que se declararon de urgente ocupación los terrenos a desecar "en las lagunas de la Janda, Jandilla y otras" según la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954<sup>19</sup>, en relación con el proyecto y la relación de propietarios<sup>20</sup> y plano parcelario aprobados, lo que implica la propiedad pública de los terrenos afectados. Con este fin, la Orden Ministerial de 7 de febrero de 1964 detalló las tres etapas de las obras, con vistas a su terminación en 1967<sup>21</sup>.

#### **4. La reversión al Estado de los terrenos concedidos y la titularidad pública de los terrenos que constituyen los humedales: El Decreto 2592/1964, de 27 de julio.**

La situación que se preveía pacífica hasta este momento dio un vuelco de gran importancia sin embargo, ya que poco después de la publicación de esta actuación expropiatoria, se publicó el Decreto 2592/1964, de 27 de julio, por el que se regula la ejecución por aplicación del art. 23 de la Ley de 7 de julio de 1911, de las obras de desecación y contención de avenidas de las cuencas del río Barbate y de sus afluentes<sup>22</sup>.

Este Decreto indicaba en su exposición de motivos que su fin era evitar los efectos de las crecidas del río Barbate, tal y como preveía el art. 23 de la Ley de 1911, pero que ampliaba su ámbito de actuación a las obras de regulación para "conseguir la completa utilización de aquellas aguas" contando incluso con aportes de un futuro trasvase de los ríos Guadiaro y Guadarranque, algo que quedaba fuera de la Ley de 1911, pero se adujo que su fin era lograr el auxilio económico del Estado para llevar a cabo las obras de desecación de las lagunas de la comarca de La Janda y así poner en riego más de 20.000 ha gracias a la disposición de 200 hm<sup>3</sup> de agua al año. En palabras del mismo Decreto, este objetivo "*justificaba ampliamente la eliminación de los posibles*

---

<sup>19</sup> BOE de 11 de febrero de 1963. El BOE de 11 de junio de 1963 publicó la resolución de la Comisaría de Aguas del Guadalquivir que declaró la urgente ocupación de una finca sita en Tarifa afectada por la obra de desecación, colmatación y saneamiento otorgadas a "Lagunas del Barbate, S. A."

<sup>20</sup> Que fueron objeto de diversas resoluciones de la Comisaría de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir sobre el levantamiento del acta previa a la ocupación. Vid. BOE de 11 de febrero de 1963, de 11 y 25 de junio de 1963 y de 14 de octubre de 1963.

<sup>21</sup> DUEÑAS, M. A. et al (2000):101 y 102. Se detallan las fincas en las diferentes tablas que se recogen en las páginas indicadas.

<sup>22</sup> BOE de 3 de septiembre de 1964. La Ley de 7 de julio de 1911 sobre construcciones hidráulicas con destino a riegos se publicó en la Gaceta de Madrid de 8 de julio de 1911. El art. 23 de la Ley de 1911 tenía por objeto el control de inundaciones y el favorecer la navegación fluvial.

*obstáculos a su realización y, en consecuencia, el rescate de la concesión otorgada*", recayendo la ejecución de las obras en manos del Estado con aportación de los propietarios de los terrenos.

En resumen, la iniciativa privada cedía ante la intervención estatal, que corría a su auxilio y ejecutaría un plan general de obras, a cuya financiación contribuirían los socios de "Lagunas del Barbate, S. A." relacionados con la concesión que les fue otorgada<sup>23</sup>, así como los propietarios de los terrenos que resultasen beneficiados por las obras de regulación y saneamiento, mientras que los propietarios que no se hubieran acogido al programa de aportaciones quedaban sometidos a la expropiación de sus tierras. Según Dueñas y Recio<sup>24</sup>, *"se contabilizaron 6.300 ha de dominio público que fueron sometidas a desecación"* a un precio de 5.000 pesetas la hectárea, de acuerdo con los baremos del Decreto 1924/1960, de 21 de septiembre, por el que se aprobó el Plan General de Colonización de la zona regable del Bajo Guadalquivir<sup>25</sup>.

Es el momento ahora de prestar atención a una cuestión jurídica esencial a la hora de aclarar la titularidad jurídica de los humedales, sobre la cual se pronuncia el art. 5 del Decreto 2592/1964, por cuyo interés la reproducimos literalmente<sup>26</sup>.

Por un lado, se distingue entre los terrenos privados y los públicos de los humedales. Como se recordará, se habían deslindado los terrenos públicos de los humedales respecto de los circundantes privados, cuestión primordial de las disputas existentes entre los propietarios y "Colonias Agrícolas, S. A." y que se transmitió a "Lagunas del Barbate, S.A.", de acuerdo con el deslinde practicado por la Orden Ministerial de 18 de abril de 1957 según la máxima inundación ocurrida en 1955, que alcanzó 9.039,2067 hectáreas, como hemos expuesto en la sección anterior. Por tanto, no ha de llevarnos a confusión alguna esta cuestión, estimándose por el contrario y de forma errónea que los terrenos inundados de los humedales llegaran a ser

---

<sup>23</sup> Debiéndose calcular la aportación ya realizada a los efectos de ejecutar el subsiguiente Plan General de Obras (art. 3 del Decreto). Esta valoración se realizó por una comisión creada por la Orden Ministerial de 28 de septiembre de 1964 (BOE de 6 de octubre de 1964), de la que formaba parte el Presidente de "Lagunas del Barbate, S. A." y un técnico nombrado por la misma.

<sup>24</sup> DUEÑAS, M. A. et al (2000): 107.

<sup>25</sup> BOE de 12 de octubre de 1960. Este Decreto desarrolla el Decreto de 25 de febrero de 1955 del Plan del Bajo Guadalquivir.

<sup>26</sup> *"Artículo Quinto.-Las obras correspondientes al Proyecto General ordenado en el artículo segundo serán realizadas por el Ministerio de Obras Públicas al amparo del artículo veintitrés de la Ley de siete de julio de mil novecientos once. Los titulares de los terrenos de propiedad privada incluidos en la concesión de desecación y saneamiento otorgada a «Lagunas de Barbate. S. A.» y de los demás terrenos que resulten beneficiados por las obras de regularización y saneamiento continuarán ejerciendo el pleno dominio de los mismos, si bien deberán contribuir al coste total de las obras en las condiciones establecidas en el capítulo segundo de la misma Ley de siete de julio de mil novecientos once. Los propietarios de los terrenos que no se acogieran al programa de aportaciones indicado quedarán sometidos a la expropiación de sus tierras según la legislación específica sobre la materia".*



de dominio privado. En efecto, a lo largo de la historia jurídica de los humedales de la comarca de La Janda se ha hablado de "concesión", la cual presupone de forma ineludible la titularidad pública de los terrenos debido al carácter público de las aguas y cauces<sup>27</sup>, que debido a la figura de la accesión configuran esta propiedad pública deslindada en su momento<sup>28</sup>.

La redacción de este art. 5 del Decreto que declaró la reversión<sup>29</sup> al Estado de los terrenos guarda plena concordancia con lo dispuesto en lo relativo a los posibles terrenos privados de los humedales en los arts. 60 a 68 de la Ley de Aguas de 1879, cuya *ratio iuris* descansaba en la posibilidad de que cuando hubiera una pluralidad de propietarios de terrenos en lagos y lagunas y no hubiera acuerdo en cuanto a su desecación, el Ministerio de Fomento podría obligar a los propietarios de la menor parte de los terrenos encharcadizos a costear las obras, llegando incluso a una suerte de expropiación de los terrenos de quien se opusiere al pago, procediéndose a la ocupación de sus terrenos.

Asimismo, no ha lugar a que se acoja la aplicación de lo previsto en los art. 65 y 66 de la Ley de Aguas de 1879, ya que están referidos al caso de que fueran lagunas de propiedad estatal<sup>30</sup> desecados por iniciativa privada y a su costa que pasaran a ser dominio del particular promotor de la desecación, ya que ni había iniciativa privada en este sentido ni fueron declarados oficialmente insalubres, puesto que la causa de la desecación fue el hacer frente a avenidas, según la Ley de 1911, mientras que las ten-

---

<sup>27</sup> El art. 44 de La Ley de Aguas de 1866 decía: "*Del dominio de las aguas muertas o estancadas. Art. 44. Son del dominio público los lagos y lagunas formados por la naturaleza que ocupan terrenos públicos y se alimentan con aguas públicas. Son propiedad de los particulares, del Estado o de las provincias, los lagos, lagunas y charcas formados en terrenos de su respectivo dominio, así como los situados en terrenos de aprovechamiento comunal pertenecen a los pueblos respectivos*". Por otra parte, la Ley de Aguas de 1879, vigente en aquellos días, establecía en su art. 17 lo siguiente de forma muy parecida a la anterior: "*Del dominio de las aguas muertas o estancadas. Art. 17. Son del dominio público los lagos y lagunas formados por la naturaleza que ocupan terrenos públicos. Son propiedad de los particulares, de los Municipios, de las provincias y del Estado, los lagos, lagunas y charcas formados en terrenos de su respectivo dominio. Los situados en terrenos de aprovechamiento comunal pertenecen a los pueblos respectivos*".

<sup>28</sup> El art. 339 del Código Civil (CC) califica de públicos los ríos. En relación con la accesión, el art. 353 del CC dice: "*La propiedad de los bienes da derecho por accesión a todo lo que ellos producen, o se les une o incorpora, natural o artificialmente*", por lo que esos terrenos públicos de las lagunas convierten en públicas las aguas que hacen que se encharquen a pesar de los esfuerzos por lograr la desecación de los humedales. El art. 367 del CC afirma: "*Los dueños de las heredades confinantes con estanques o lagunas no adquieren el terreno descubierto por la disminución natural de las aguas, ni pierden el que éstas inundan en las crecidas extraordinarias*". Por tanto, con la base del deslinde de 1947 el límite legal entre la propiedad pública de las lagunas de La Janda y los terrenos privados colindantes se debe a la ocupación normal de las aguas, que todavía siguen ocurriendo.

<sup>29</sup> Sobre las formas de las extinciones de dominio público, vid: FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2012): *Las concesiones administrativas de dominio público*, Thomson-Reuter Aranzadi, Madrid, 2ª ed.

<sup>30</sup> La distinción entre lagunas y marismas privadas y públicas se recoge en la Ley de Aguas de 1879, cuestión que se recoge en MORELL OCAÑA, L. (1972): *La concesión de marismas y el art. 126 de la Ley del Patrimonio del Estado*, Revista de Administración Pública, nº 68, pág. 144.

tativas modernas de desecación de La Janda y otros humedales se ejecutaron según un proyecto público, financiado con dinero público en aguas y terrenos públicos<sup>31</sup>.

Es de importancia también advertir que el art. 5 del Decreto de reversión ataca directamente a la tesis de que los terrenos desecados sufrieran una mutación demanial y pasaren a ser privados en virtud de la figura del contrato de concesión de obra pública que deriva de la Ley de Obras Públicas de 1877, y que gracias a la Ley Cambó de 1918 el concesionario "*asume como obligación frente a la Administración ejecutar las obras de desecación y saneamiento en el plazo señalado en el clausulado concesional, cuyo incumplimiento sanciona la Ley con la pena de caducidad de la concesión (art. 3). La Administración se obliga frente al concesionario a otorgarle los auxilios económicos pertinentes y los correspondientes beneficios tributarios (art. 1)*"<sup>32</sup>. En realidad, este art. 5 afirma, y así fue, que "*las obras correspondientes al Proyecto General ordenado en el artículo segundo serán realizadas por el Ministerio de Obras Públicas*", lo que erosiona por su base el requisito de que sea el particular, con una posible ayuda pública, el que ejecute las obras, elemento subjetivo esencial del contrato de concesión de obra pública<sup>33</sup>.

De cualquier manera, hay que tener muy presente que el instituto de la reversión se predica en su razón de ser como "garantía de la inalienabilidad" de los bienes demaniales, con el fin de que la Administración no los pierda y tenga siempre la posibilidad de su recuperación efectiva. En palabras de García de Enterría: "*La cláusula de reversión ha jugado como determinante de la transformación de las antiguas cesiones señoriales, otorgadas por los reyes a sus nobles como beneficios y galardón personales, a la moderna concesión administrativa, en la cual la cesión de funciones públicas no implica ya una franquicia definitiva respecto del poder concedente, sino una mera cesión de la gestión sin pérdida por la Administración de la titularidad última. La reserva de una consolidación final de esta titularidad contribuye a la conformación de la institución concesional como un precarium, en el sentido de que el concesionario no puede oponer un derecho absoluto a la Administración concedente*"<sup>34</sup>.

Si a pesar de que pudiera alguien albergar dudas acerca de la reversión y extinción concesional sobre los humedales de La Janda y la caducidad de la concesión existente, no podemos dejar de señalar que bajo la Ley Cambó de 1918, entre la causas del art. 3 en las que podría incurrir el concesionario en caducidad, se encontraba "*la no conservación de los terrenos en las debidas condiciones de desecación o saneamiento durante el*

---

<sup>31</sup> Vid. MOREU BALLONGA, J. L. (2013): La ocupación explicada con ejemplos, Editorial Reus, Madrid, pág. 114 y ss.

<sup>32</sup> MORELL OCAÑA, L. (1972): 175.

<sup>33</sup> Como se desprende de los arts. 6 y 7 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, así como del art. 94 y ss. de la Ley de Obras Públicas de 1877.

<sup>34</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2004): Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo, Thomson-Civitas, Madrid, 4ª ed., pág. 75 y ss.

tiempo de la concesión", norma<sup>35</sup> a la que debe anudarse el hecho constatable, indubitado y cierto de que han sido muchas las ocasiones en las que los terrenos desecados, no obstante el drenaje y de la construcción de embalses, se han inundado cada cierto tiempo, es decir, siguen conservando su carácter de humedales a pesar de todo<sup>36</sup>. Asimismo, se ha hecho constar que "Colonias Agrícolas, S. A." "no ejecutó las obras finales de desecación, de todos los embalses proyectados, tan solo los del Celemín y Almodóvar fueron construidos con posterioridad, y el del Barbate sufrió considerables modificaciones"<sup>37</sup>, cuestión que se ha de ligar a la causa de caducidad concesional del art. 3.3 de la Ley Cambó de 1918: "Por no haber terminado los diversos grupos de obras dentro del plazo asignado a cada uno de ellos". Con estos mismos criterios se pronuncia la STS, Sala 3ª, Sección 5ª, de 5 de julio de 2016, a la hora de juzgar una concesión a perpetuidad de desecación de terrenos pantanosos<sup>38</sup> bajo la Ley Cambó de 1918, en la que se rechaza la traslación de la propiedad pública a la privada mediante dicha concesión (FJ 3º y 5º). Y nosotros añadimos que si no ha tenido lugar una traslación de la propiedad pública a la privada incluso con concesiones a perpetuidad, con mayor razón permanecerán en manos públicas con carácter demanial aquellos terrenos cuya concesión ha sido objeto de reversión.

A su vez, el art. 6 del Decreto 2592/1964 declaraba que los terrenos objeto de la desecación una vez terminadas las obras continuarían en propiedad de las personas que con títulos fehacientes demostraran ser propietarios de los mismos, reconociéndose también en su caso, el dominio a los que acreditaran haberlos adquirido por prescripción adquisitiva. Los terrenos expropiados como consecuencia de no haberse acogido sus antiguos propietarios al programa de aportación de este Decreto y los de dominio público se incorporarían al Patrimonio del Estado de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil y en la Ley del Patrimonio del Estado. También se estimaba que el Ministerio de Hacienda consideraría preferente la cesión de los mismos al Instituto Nacional de Colonización para el cumplimiento de sus fines mediante la oportuna autorización<sup>39</sup>.

La interpretación sistemática de este precepto con la Ley de Aguas de 1879 entonces vigente, la Ley Cambó de 1918 y la Ley de 1911 de prevención de avenidas, nos lleva a considerar que la propiedad pública no desaparece por mor de las obras ejecutadas, que no han logrado su desecación, dado que *ab origine* los terrenos lagu-

---

<sup>35</sup> A la que ha de sumarse el art. 127 c) de la Ley del Patrimonio del Estado de 1964 (BOE de 23 de abril de 1964).

<sup>36</sup> Vid fotos de la inundación de 1997 en DUEÑAS, M. A. et al (2000): 142 y ss. En el otoño de 2016 también volvió a inundarse el vaso de la laguna.

<sup>37</sup> DUEÑAS, M. A. et al (2000): 170.

<sup>38</sup> En este caso bajo la Ley de Costas, si bien la *ratio iuris* es semejante.

<sup>39</sup> Cesión que no se produjo.

nares eran públicos y fueron objeto de deslinde, por lo que conservan tal carácter hoy día. Observemos que el art. 6 del Decreto de 1964 distingue los terrenos públicos de aquellos otros que "continuarán" en propiedad privada si existen títulos fehacientes, ya que siempre hemos estado presentes en el caso de las zonas encharcadizas o inundables ante unos terrenos de titularidad pública, inundados de forma natural por aguas públicas de cauces públicos de la cuenca del Barbate. Es decir, que la permanencia de la propiedad privada se refiere a los terrenos circundantes de los públicos que pudieran anegarse de modo extraordinario más allá del deslinde.

Es más, en el caso del carácter de las marismas por la Ley Cambó de 1918 se distingue entre marismas de propiedad pública y aquellas otras marismas de propiedad privada, por lo que habrá que argüir caso por caso<sup>40</sup>, según la accesión que tengan ante la zona marítimo-terrestre, como sería el supuesto del estuario del Barbate, o de los cauces fluviales si hablamos del caso de la laguna de La Janda, objeto esta de una STS de 23 de noviembre de 1967 que reconoce su carácter de propiedad pública y, por tanto, que la concesión sea de dominio público superpuesta a la de obras, como afirma también el Consejo de Estado<sup>41</sup>, dado que la totalidad de los terrenos a sanear fueron entregados por el Estado a los promotores de la desecación. Evidentemente, hay que atribuir efecto de cosa juzgada material a esta STS de 23 de noviembre de 1967 ante la perspectiva de la recuperación de la propiedad y posesión de este humedal<sup>42</sup>. Las palabras que emplea esa sentencia son: "... No debe olvidarse que la marisma de la laguna de la Janda está enclavada en el propio cauce del río Barbate..."<sup>43</sup>. Esta STS subraya

<sup>40</sup> MORELL OCAÑA, L. (1972): 170, donde dice: "Cuando el Tribunal Supremo se ha enfrentado con el tema ha utilizado, en efecto, este argumento, declarando que ciertas marismas eran demaniales precisamente por estar situadas en el cauce de un río y, por tanto, por ser el río y su cauce de dominio público, la marisma también tiene dicho carácter demanial (así en la sentencia de 23 de noviembre de 1967, relativa a la laguna de La Janda, en Cádiz)". De modo general, este autor defiende la tesis de que no todas las marismas son públicas y, salvo que se exprese de otra manera como en el caso de La Janda, si son públicas son de propiedad privada del Estado, no demaniales, de ahí que la concesión otorgada sea una concesión de obra pública y no una concesión demanial, algo que sin embargo no implica el que se puedan incumplir sus clausulados.

<sup>41</sup> El prof. Morell cita el dictamen del Consejo de Estado de 14 de julio de 1964 (expediente nº 30042) en el que se dice: "Hay supuestos técnicos de concesiones de obras superpuestas a una concesión de dominio público (cuando la totalidad de los terrenos saneados hubieran sido cedidos por el Estado) y supuestos genuinos de concesiones (concretamente de obras de saneamiento y desecación) cuando el Estado no cede en absoluto los terrenos a sanear, ya sea porque el instituto expropiatorio provea al solicitante de los terrenos objeto de desecación y saneamiento, ya porque sean de su propiedad los citados terrenos". MORELL OCAÑA, L. (1972): 174.

<sup>42</sup> La Orden de 16 de enero de 1968 del Ministerio de Obras Públicas dispone el cumplimiento de dicha sentencia (BOE de 24 de enero de 1968).

<sup>43</sup> MORELL OCAÑA, L. (1972): 151. En DUEÑAS, M. A. et al. (2000): 389, se afirma: "La arteria principal de La Janda la constituía el río Barbate junto a los ríos Almodóvar y Celemín a los que habría que añadir otra serie de cursos de orden inferior que terminaban directamente en la depresión de La Janda". Sobre la realidad científica de un accidente geográfico, vid. ESTEVE PARDO, J. y TEJADA PALACIOS, J. (2013): Ciencia y Derecho: La nueva división de poderes, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid. Ya que hablamos de Ciencias

la propiedad pública y los efectos declarativos de esta propiedad en los humedales de La Janda, por cuyo interés reproducimos sus considerandos<sup>44</sup>.

La propiedad pública de las aguas continentales ha seguido con las reformas legislativas practicadas en la Ley de Aguas de 1879<sup>45</sup>. Es conocido que el art. 2 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, generalizó la demanialización de las aguas continentales con el debido acogimiento a cláusulas de derecho transitorio<sup>46</sup>, criterio

---

de la Naturaleza, en esta obra (pág. 104 y 105), se destaca que no hablamos de la conocida figura de los conceptos jurídicos indeterminados, sino de que "los conceptos propios y característicos de las ciencias de la naturaleza y que hoy ocupan una posición central en amplios sectores de la legislación y práctica administrativa no pueden ser considerados conceptos jurídicos. Son inequívocamente conceptos extrajurídicos, conceptos de las ciencias naturales, que necesariamente han de ser interpretados y concretados extramuros del sistema jurídico por los científicos y técnicos que operan con tales conceptos. No puede disponer el juez, por ejemplo, ni de facultades ni de conocimientos para revisar la concreción que se haga por los científicos de la ecología e hidrología de cuál es el caudal ecológico de un curso de agua determinado...".

<sup>44</sup> "CDO. Que el deslinde de los terrenos de dominio público comprendidos en la concesión, así como el plano que lo define, y la relación de propietarios afectados por la misma, se aprobaron por la Orden ministerial, aquí recurrida, de 18 de abril de 1961. Esta orden está dentro de la competencia declarativa de la Administración, porque a ella le corresponde delimitar su dominio, que se ha hecho de acuerdo con los arts. 34, núm. 2, y 17 de la Ley de Aguas según los cuales son de propiedad pública los alveos o cauces naturales de los ríos en la extensión que cubren las aguas en las mayores crecidas ordinarias, y los lagos y lugares formados por la naturaleza que ocupan terrenos públicos, y no debe olvidarse que la de la Janda está enclavada en el propio cauce del río Barbate. La delimitación, realizada, como se ve, con absoluta competencia y legalidad, se logra a través del preceptivo expediente, con publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz, relacionándose los propietarios de los que concurrieron los que lo tuvieron a bien, no siendo, por tanto, viable atender, ahora, motivo anulatorio alguno de falta de citación, ante esta publicidad, que es la que ordena la Real Orden de 9 de junio de 1889 (Dic. 741). La elaboración técnica para llegarse a la fijación de las máximas crecidas es completa, y figura la correspondiente acta de apeo por la que quedaron colocados los hitos indicadores. Existió nueva audiencia para los propietarios después del deslinde, y esta se aprobó, con fijación de la extensión superficial de dominio público y de la afectada por la concesión.

CDO. Que se respetan los estados registrados de los interesados, y, precisamente, se atiende la Administración a los términos de los asientos, porque no puede desconocerse la circunstancia de que estos expresan los linderos de las distintas fincas, con el río Barbate, con la laguna de la Janda, etc., es decir, que la propia resultancia registral está proclamando los confines de estas propiedades privadas con la zona pública, la cual se destina a la vista de tales asientos y de aquellas normas de la Ley de Aguas ya citadas, y, siempre, con la reserva de "sin perjuicio de tercero". No puede, pues, atacarse el ejercicio de una facultad fijadora y privativa de la Administración con el pretexto de que determinados terrenos pertenecen al dominio privado, pues, ello, pueden declararlo los Tribunales ordinarios a instancia, precisamente, de quienes se crean perjudicados. (...)

CDO. (...) Además, es preciso, tener en cuenta toda la normativa que integra el D. de 27 de julio de 1964, promulgado en 3 de septiembre siguiente y que no consta que haya sido objeto de impugnación, por la cual se confirma la validez de cuanto viene atacándose en estos recursos y emerge de ella un respeto manifiesto con lo que puedan ser derechos de propiedad de los actores, matizando los dos aspectos en que estos hayan de situarse, de aportación económica o de expropiación".

<sup>45</sup> El art. 4 de la Ley de Aguas de 1879 dotaba del carácter de dominio público a los ríos, mientras que, recordemos el art. 17 dispuso tal carácter a las lagunas según el principio de accesión al tipo de suelo: "Del dominio de las aguas muertas o estancadas. Art. 17. Son del dominio público los lagos y lagunas formados por la naturaleza que ocupan terrenos públicos. Son propiedad de los particulares, de los municipios, de las provincias y del Estado, los lagos, lagunas y charcas formados en terrenos de su respectivo dominio. Los situados en terrenos de aprovechamiento comunal pertenecen a los pueblos respectivos".

<sup>46</sup> Que no son de aplicación al caso de los humedales de La Janda porque estas disposiciones transitorias 2ª y 3ª de la Ley de Aguas de 1985 se referían a aguas privadas subterráneas y de manantiales. La disposición adicional primera de la Ley de Aguas de 1985 establecía: "Los lagos, lagunas y charcas, sobre los

de extensión del dominio público que se recoge en el vigente Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA)<sup>47</sup>.

Con estos presupuestos normativos, constituye una cuestión de hecho el constatar si las aguas de los humedales de la cuenca del Barbate, del Aciscar, del Celemin o del Almodóvar se incluyen en algunos de los elementos físicos que pueden constituir el dominio público natural hidráulico<sup>48</sup> del art. 2 del TRLA y la afectación correspondiente que excluirá la propiedad privada de los mismos, según los principios del art. 132 de la CE: inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

Esta opción del legislador al optar por la demanialización general de las aguas continentales ha sido refrendada por la STC 227/1988, de 29 de noviembre<sup>49</sup>, recaída sobre la Ley de Aguas de 1985, en la que el Tribunal Constitucional juzgó que esta no afectaba retroactivamente a los posibles derechos patrimoniales existentes antes de su entrada en vigor<sup>50</sup>.

En todo caso, el carácter demanial de los humedales de la comarca de La Janda es anterior a la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985, razón por la cual ha de rechazarse la posible alegación en contrario, máxime si contamos con antecedentes

---

*que existan inscripciones expresas en el Registro de la Propiedad, conservarán el carácter dominical que ostenten en el momento de entrar en vigor la presente Ley*", redacción que hace suya la disposición adicional primera del vigente TRLA. Y ya hemos visto la titularidad pública de los terrenos pantanosos y encharcadizos y las aguas de la cuenca del Barbate, conocido el principio jurídico de que la inscripción de derechos y bienes en el Registro de la Propiedad no prevalece sobre el carácter público de los mismos, como analizaremos más adelante. Vid. *in totum*, MOREU BALLONGA, J. L. (1996): Aguas públicas y aguas privadas, Bosch, Barcelona.

<sup>47</sup> Cuyo art. 2 dice: "Artículo 2. Definición de dominio público hidráulico. Constituyen el dominio público hidráulico del Estado, con las salvedades expresamente establecidas en esta Ley: a) Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación. b) Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas. c) Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos. d) Los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos. e) Las aguas procedentes de la desalación de agua de mar".

<sup>48</sup> Cuyos criterios físicos se recogen en la Instrucción de Planificación Hidrológica publicada por el Orden ARM/2656/2088, de 10 de septiembre (BOE de 22 de septiembre de 2008).

<sup>49</sup> FJ 5º.

<sup>50</sup> Dice así su FJ 9º: "En efecto, no hay retroactividad cuando una Ley regula de manera diferente y pro futuro situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su entrada en vigor y cuyos efectos no se han consumado, pues, como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 42/1986, de 10 de abril y 99/1987, de 11 de junio), una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 de la Constitución, cuando incide sobre «relaciones consagradas» y «afecta a situaciones agotadas» y «lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad». La Ley 29/1985 procede a dar una nueva regulación de los derechos individuales sobre las aguas continentales, pero no altera los efectos jurídicos de los derechos que la legislación anterior reconocía mientras estuvo en vigor. Cosa distinta es que el nuevo régimen legal no reconozca ya, en adelante, algunos de aquellos derechos o que los regule de manera más restrictiva".

claros como la declaración como dominio público hidráulico de las conocidas Lagunas de Ruidera llevada a cabo por la STS, Sala 1ª, de 22 de junio de 2009, por la cual se les estima como *quaestio facti* su vinculación íntima con el río Guadiana y, por tanto, cauce público, a pesar de los efectos de las leyes desamortizadoras y las inmatriculaciones en el Registro de la Propiedad<sup>51</sup>. En el caso de la comarca de La Janda, existen estudios científicos que demuestran la íntima relación entre el sistema fluvial y el lacustre, a los que nos remitimos<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Sobre los pormenores de esta sentencia, vid. BRUFAO CURIEL, P. (2010). Esta jurisprudencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo refuerza la doctrina del dominio público natural o necesario. Sobre dicha figura, vid. BARCELONA LLOP J. (1998): *Consideraciones sobre el dominio público natural*, Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 13. La reciente STS, Sala 3ª, Sección 5ª, de 14 de junio de 2012, reconoce el carácter público de los terrenos marismeños del Guadalquivir a pesar de las obras de drenaje y desecación efectuadas en terrenos alejados de la desembocadura pero sometidos al influjo mareal en el término municipal de Trebujena.

<sup>52</sup> CASTRO ROMÁN, J. C. y RECIO ESPEJO, J. M. (2007): *La laguna de La Janda (Cádiz): 10 años después de los inicios de los estudios básicos para su restauración ecológica*, Almoraima Revista de Estudios Campogibraltareños, nº 35, pág. 178 y ss.: "A los condicionamientos tectónicos, litológicos y paleogeográficos antes comentados hemos de sumar el comportamiento de los cursos principales de la red fluvial generadora de la antigua laguna y responsable de sus aportes hídricos. Dos serían los cursos fluviales principales responsables de su génesis: por un lado el río Barbate junto al Celemin y de otro la corriente fluvial que en sentido este-oeste recorría todo el fondo de la depresión constituyendo el río Almodóvar. La lámina de agua así generada llegaba a superar una extensión de unas 4.000 hectáreas constituyendo todo una gran superficie que persistía durante prácticamente toda la época otoño-primaveral, conformando un extensísimo espacio húmedo que denominamos como laguna de La Janda (Recio et al., 1996; Recio et al., 1997a). La extensión de esta amplia superficie fascinó y atrajo la atención del hombre primitivo, y los árabes le denominaron "La Albuhera" (albufera) (Saavedra, 1881).

Con posterioridad a las fases de máximas avenidas fluviales y niveles más elevados alcanzados por las aguas y al drenaje ejercido por la corriente fluvial principal, se producía la fragmentación de la extensa lámina de agua formada. Sería en esta situación cuando diferentes lagunas y áreas palustres de importante valor ecológico se independizaban unas de otras para evolucionar independientemente en base a los diferentes mecanismos de génesis que los formaban. Estos humedales vendrían a representar lo denominados por nosotros como humedales anexos a la Janda (Dueñas y Recio, 2000). De esta forma y asociada a un paleotrazado del río Barbate quedaba constituida la laguna de Rehuelga. Aguas abajo, esta vez en la margen derecha y a favor de los diques fluviales formados y a los aportes de aguas recibidos de las surgencias existentes en el borde de las mesetas pliocenas, se constituía con carácter casi permanente la laguna de Espartinas; también en la margen derecha y desconectada de la gran lámina de agua se generaba la laguna de Jandilla. La laguna del Torero era otro pequeño humedal asociado a la margen izquierda del Barbate, con cerca de 3 m. de profundidad y una gran riqueza botánica.

Junto a estas lagunas de gran extensión habría otras de menores dimensiones tales como las lagunas de Canteruelas, el Águila y la de Los Hierros, las cuales eran mantenidas y diferenciadas gracias a los aportes procedentes de la sierra de Retín o a los procedentes de la mesa de El Cañar respectivamente. La laguna de Los Lobos era otra pequeña laguna generada como consecuencia de los derrames del Tragante-Celemin. Asociado al discurrir del río Almodóvar y a sus levées delimitadores de su cauce, quedaba formada la zona palustre de Tapatana, conocida en parte como laguna de Tarifa y en menor medida la laguna de Tapatánilla. Ya en plena depresión y allí donde esta corriente fluvial carecía de poder de evacuación del agua, ésta quedaba almacenada en diferentes zonas depresionarias constituyendo la laguna de Janda propiamente dicha. El "charco de los ansares" constituía aquí un área muy importante con una profundidad en torno a los 3 metros. A todo este gran complejo palustre habríamos de añadir un conjunto de lagunas de pequeño tamaño que se localizan en el entorno de La Janda en lo alto de las plataformas calcareníticas de la zona (lagunas de Alcalá, Cantarranas o de Las Habas) (Dueñas y Recio, 2000)".

Vemos así que tanto los cauces cuyos caudales son el origen del sistema de humedales de La Janda<sup>53</sup> como los lechos de las lagunas son de propiedad pública, no solo por sus características naturales en virtud de la doctrina del "dominio público natural", sino además y de modo no menos importante por el deslinde ejecutado en su día, acto administrativo este de deslinde que separa el demanio de las propiedades colindantes, declara "*la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento*"<sup>54</sup> y que es expresión de la autotutela de los poderes públicos sobre sus propios bienes, que no puede desconocer la realidad sobre la que actúan<sup>55</sup>. Y lo que es más importante para hacer frente a las posibles inmatriculaciones de fincas y derechos privados sobre bienes públicos<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> DUEÑAS, M. A. (2008): La laguna de La Janda, Agencia Andaluza del Agua: Río Barbate, Agencia Andaluza del Agua, Consejería de Medio Ambiente, Sevilla, págs. 120-125.

<sup>54</sup> Art. 95 del TRLA. El amojonamiento es imprescindible para acreditar la titularidad pública.

<sup>55</sup> Deslinde de bienes públicos que desplaza cualquier consideración que otras Administraciones puedan haber manifestado en el ejercicio de sus competencias. Ya que hablamos también de las marismas del estuario del Barbate, traemos a colación la STS, Sala 3ª, Sección 5ª, de 31 de enero de 2012, que cita jurisprudencia anterior: "*La previa clasificación del suelo e incluso la intervención estatal en dicha actuación a través de los informes previstos en el artículo 117 (LC), no puede vincular la posterior actuación estatal en materia de deslinde, ya que la naturaleza demanial de los terrenos es absolutamente distinta y diferente del ejercicio de la potestad de planeamiento concretada en la clasificación y calificación urbanística de los mismos terrenos, no pudiendo, el ejercicio y actuación de esta potestad administrativa alterar la naturaleza demanial de unos concretos terrenos ya que tal carácter no es fruto del ejercicio de una potestad discrecional -como la de planeamiento- sino, más bien, el resultado irremisible de la declaración de tal carácter demanial por concurrir las características físicas contempladas en el artículo 3º de la LC, de conformidad con lo previsto en el artículo 132 de la CE. Dicho de otra forma, que la demanialidad resulta absolutamente inmune a las previas determinaciones del planeamiento urbanístico, las cuales no pueden, en modo alguno, obligar a una desafectación de pertenencias demaniales, tal y como se desprende del citado artículo 132 de la CE, así como 7, 8, 9, 11 y 13.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC)*".

<sup>56</sup> Art. 95.3 del TRLA: "*La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar las inscripciones del Registro de la Propiedad contradictorias con el mismo, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, siempre que haya intervenido en el expediente el titular registral, conforme a la legislación hipotecaria. Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente. En todo caso los titulares de los derechos inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial*". Disposición que está en plena consonancia con el art. 5 del Decreto de 14 de febrero de 1947, por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario (RH): "*Los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial*". Lo dicho en relación con el ejercicio de la autotutela administrativa, la cual, frente a las inscripciones de bienes públicos a favor de particulares en el Registro de la Propiedad "*no se ve constreñida a detenerse ante un derecho inscrito en el Registro de la Propiedad en el ejercicio de sus potestades de defensa de la integridad de los bienes públicos*", como se recoge en la Ley de Aguas (art. 95 del TRLA), la Ley de Costas (art. 13), la Ley de Montes (art. 25) o la Ley de Vías Pecuarias (art. 8). Vid. HORGUÉ BAENA, C. (2006): *Bienes públicos y Registro de la Propiedad*, Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública, nº 62.



Dada la recurrente inundación<sup>57</sup> de los humedales de la comarca de La Janda, dicho deslinde<sup>58</sup> debe respetar los criterios que definen los ríos y las lagunas. Por lo tanto, el deslinde ha de asegurarse que abarque la definición del lecho o fondo de los lagos o lagunas del TRLA), cuyo art. 9 expresa<sup>59</sup>: "*Lecho o fondo de los lagos o lagunas es el terreno que ocupan sus aguas en las épocas en que alcanzan su mayor nivel ordinario*", criterio de las máximas crecidas ordinarias que también se predica de los cauces de los ríos, según art. 4 del TRLA<sup>60</sup>.

En cualquier caso, esta interpretación auténtica de lo que debe considerarse cauce o laguna no nos debe alejar del elemento teleológico del deslinde, cuyo fin es la protección de los recursos hídricos demaniales y la calidad de las aguas continentales frente a su degradación, como reza el Título III del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH). Para lograr esta finalidad de protección, el art. 242 ter del RDPH anuda al deslinde importantes efectos posesorios y con efectos en el Registro de la Propiedad<sup>61</sup>. Este fin protector de la propiedades pública se recoge asimismo en el art. 41.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), que detalla las facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> DUEÑAS, M. A. et al (2000): 362, sobre la laguna de La Janda "*continúa inundándose en los inviernos lluviosos que con frecuencia acontecen en la comarca, una extensa lámina de agua continúa formándose a pesar de la acción de drenaje efectuada por la canalización y los represamientos realizados en las cabeceras de los ríos*".

<sup>58</sup> Sobre la investigación, defensa, deslinde y desahucio administrativos aplicados a los ríos: BARRERA, A. et al. (2009): 101 y ss.

<sup>59</sup> También el art. 12 del RDPH.

<sup>60</sup> Art. 4 del RDPH.

<sup>61</sup> "Artículo 242 ter. Efectos de la aprobación del deslinde. 1. El deslinde aprobado declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento, de acuerdo con el artículo 95.2 del texto refundido de la Ley de Aguas. 2. La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar las inscripciones del Registro de la Propiedad contradictorias con aquél, siempre que haya intervenido en el expediente el titular registral, conforme a la legislación hipotecaria. En todo caso, los titulares de los derechos inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, y será susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial. 3. A efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, se considera que el titular registral ha intervenido en el expediente cuando el Organismo de cuenca le haya notificado su incoación con arreglo a los artículos 58 y 59 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aunque no haya comparecido. 4. La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente, a la vista de las circunstancias físicas o jurídicas concurrentes y, en todo caso, cuando la posesión no sea ostensible por sus características naturales o cuando exista un riesgo de invasión del dominio público. 5. El Organismo de cuenca podrá ejercer de oficio la facultad de recuperación posesoria cuando exista invasión efectiva del dominio público hidráulico, aun cuando no esté deslindado, siempre que sea evidente el carácter demanial del bien objeto de invasión y sin perjuicio de incoar el oportuno procedimiento sancionador".

<sup>62</sup> "Artículo 41. Facultades y prerrogativas. 1. Para la defensa de su patrimonio, las Administraciones públicas tendrán las siguientes facultades y prerrogativas: a) Investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a su patrimonio. b) Deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad. c) Recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos. d) Desahuciar en vía administrativa a los poseedores de los inmuebles demaniales,

Y como hablamos de fijar los a veces imprecisos límites de un bien de dominio público como es el de los cauces y lagunas, el deslinde se convierte en la figura adecuada para concretar la extensión concreta, así como cuando puedan existir indicios de usurpación (art. 51 de la LPAP), sin olvidar que "*las Administraciones públicas podrán recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros*" (art. 58 de la LPAP).

A este respecto hemos de insistir que la concesión se declaró extinta y que se procedió a la reversión de los terrenos públicos del sistema de humedales de La Janda. Como elementos para una eventual recuperación de la posesión y la titularidad de estos humedales, habrá que estar a la realidad física georreferenciada<sup>63</sup>, la cartografía catastral y la anotación marginal de la situación administrativa y medioambiental de ser un humedal, representación gráfica que habrá de incluir la posible invasión en el dominio público<sup>64</sup>, en aras de la mayor concordancia entre el Registro, el Catastro y la realidad jurídica<sup>65</sup> y que se han incorporado a nuestro Derecho gracias a la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria y del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario<sup>66</sup>.

---

*una vez extinguido el título que amparaba la tenencia*". A lo que se le añade la adopción de medidas cautelares y la comunicación de hechos punibles (arts. 42 y 44 respectivamente de la LPAP).

<sup>63</sup> El art. 2 del Convenio Ramsar habla de la necesidad del trazado con precisión de los límites de los humedales. Vid. VEGA MARTÍN, L. (2006): *La teledetección aplicada al inventario de humedales*, Mapping, n° 110.

<sup>64</sup> Arts. 9 y 10 del Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria (LH). Los mapas del deslinde de La Janda y otras lagunas se encuentran en DUEÑAS, M. A. et al (2000): 88 a 95. El Colegio Oficial de Registradores cuenta con la base de datos GeoBase web, que recoge, entre otras cuestiones, la información relativa al dominio público y los espacios naturales protegidos. Vid. MADRAZO MELÉNDEZ, B. (2012): *Protección de los bienes jurídicos globales, el Registro y el medio ambiente*, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, n° 16.

<sup>65</sup> Art. 198 y ss. de la LH. El art. 199 de la LH señala que "*el Registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca, si la misma coincidiera en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, circunstancia que será comunicada a la Administración titular del inmueble afectado*". A su vez, el art. 203 de la LH dice: "*si el Registrador tuviera dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público que no estén inmatriculadas pero que aparezcan recogidas en la información territorial asociada, facilitada por las Administraciones Públicas, notificará tal circunstancia a la entidad u órgano competente, acompañando certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca que se pretende inmatricular, con el fin de que, por dicha entidad, se remita el informe correspondiente dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación*". En el mismo sentido de la protección registral de los bienes demaniales, vid. el art. 205.

<sup>66</sup> Recomendamos la lectura de DÍAZ DÍAZ, E. (2016): *La abogacía ante la geoinformación. Aplicación de la Ley 13/2015*, Revista Aranzadi Doctrinal, n° 1. DÍAZ DÍAZ, E. (2013): *Coordinación territorial mediante alteración catastral telemática e inscripción registral*, Actualidad Jurídica Aranzadi, n° 874. Recordemos la importancia del Catastro ante el acta de notoriedad para la inmatriculación de fincas.

El carácter demanial de conjuntos enteros de bienes inmuebles ligados al agua se reconoce por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, que interpreta la Ley de Aguas de 1985. Su FJ 14 explica que el dominio público hidráulico es de titularidad estatal, cuyo fin es excluir el tráfico privado, ligando titularidad y competencia como veremos más adelante<sup>67</sup>.

La propiedad pública de los terrenos también se manifiesta por la amplia actividad administrativa relacionada con el instituto de la expropiación forzosa y con el Decreto 2592/1964. Un ejemplo es la Orden Ministerial de 23 de septiembre de 1964<sup>68</sup> sobre constitución de una comisión creada para valorar en un plazo de seis meses las obras y derechos resultantes de la concesión "hasta el momento de su entrega al Estado", en aplicación del Decreto 2592/1964, como ya hemos visto.

En este mismo sentido, otros ejemplos<sup>69</sup> los constituyen distintas resoluciones de la Comisaría de Aguas del Guadalquivir, como la publicada en relación con varias

---

<sup>67</sup> "En efecto, la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico iure privato. El bien de dominio público es así ante todo res extra commercium, y su afectación, que tiene esa eficacia esencial, puede perseguir distintos fines: Típicamente, asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privados, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional (art. 339 del Código Civil), garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial, u otros similares. Dentro de esta amplia categoría de los bienes demaniales es preciso distinguir entre los singularmente afectados a un servicio público o a la producción de bienes o servicios determinados en régimen de titularidad pública y aquellos otros que, en cuanto géneros, se declaran no susceptibles de apropiación privada en atención a sus características naturales unitarias. En los primeros, la afectación se halla íntimamente vinculada a la gestión de cada servicio o actividad pública específica, de la que constituyen mero soporte material. En cambio, a la inclusión genérica de categorías enteras de bienes en el demanio, es decir, en la determinación del llamado dominio público natural, subyacen prioritariamente otros fines constitucionalmente legítimos, vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como, por ejemplo, la que garantiza el art. 45 de la Constitución, o bien a la defensa y utilización racional de la «riqueza del país», en cuanto que subordinada al interés general (art. 128.1 de la Constitución). Por ello, en el supuesto de la afectación en régimen demanial de un bien singular a un servicio público stricto sensu, resulta claro que la titularidad del bien es accesorio a la de la competencia para la gestión del servicio, salvo prescripción expresa en contrario, a lo que no se opone el art. 132.2 de la Constitución. En tales casos tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden ejercer las potestades que les confieren la Constitución (art. 128.2) y los Estatutos de Autonomía, cuando ello implique una afectación de bienes al dominio público, y de acuerdo con las leyes que regulen el régimen jurídico de este último (art. 132.1 de la Constitución). Por el contrario, tratándose del «demanio natural», es lógico que la potestad de demanializar se reserve al Estado en exclusiva y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan, asimismo, como unidad indivisible en el dominio público estatal. Esta afirmación resulta más evidente aún por referencia a un recurso esencial como el agua, dado el carácter de recurso unitario e integrante de un mismo ciclo (hidrológico) que indudablemente tiene y que la propia Ley de Aguas impugnada le reconoce. Todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas sobre la gestión y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, en virtud de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencias a las que, por los motivos señalados, no es inherente la potestad de afectación y la titularidad del bien sobre el que recaen".

<sup>68</sup> BOE de 6 de octubre de 1964

<sup>69</sup> También existen otros, como los publicados en el BOE de 22 de noviembre de 1968, el de 6 de diciembre de 1969 y en los de los días 6 y 16 de noviembre de 1976.

fincas en Vejer de la Frontera<sup>70</sup>. De la misma manera se publicó otra resolución de esta Comisaría de Aguas esta vez en relación con varias fincas en el término municipal de Medina-Sidonia<sup>71</sup>.

Mientras las obras de desecación y puesta en cultivo seguían su curso, se puso de manifiesto ante diversas instancias públicas la polémica mantenida durante tantos años acerca de la titularidad pública o privada de los humedales de La Janda. Una ocasión relevante tuvo lugar en el debate parlamentario autonómico en 1982, en el que al hilo de un discutido préstamo del Instituto para la Reforma y Desarrollo Agrario, por un valor de dos mil millones de pesetas destinados a varias sociedades agrarias de transformación con motivo de la venta a sus trabajadores de una de las fincas, el Consejero de Agricultura recordó la histórica discusión acerca de dicha titularidad con ocasión de algunas interpelaciones de varios diputados<sup>72</sup>, afirmándose después por dicho Consejero que se había dirigido a la Comisaría de Aguas para proceder a un nuevo deslinde<sup>73</sup>.

Por otra parte, la iniciativa privada en favor de la recuperación de estos cauces y humedales ha tenido principalmente como medio la recopilación de información geográfica, ambiental y administrativa realizada por la Asociación de Amigos de la Laguna de La Janda<sup>74</sup>, así como su solicitud para gozar de la protección bajo la Directiva de Hábitats y la de Aves de la UE, la cual carece de impedimentos objetivos para que se declare parte de la Red Natura 2000, ya que sus valores ambientales están demostrados sin duda científica como lo demuestra que pertenezca a la lista de las IBAs de *Birdlife International*<sup>75</sup>.

Desconocemos en qué quedó el interés de la Junta de Andalucía por admitir la titularidad pública de estas fincas pantanosas y encharcadizas de los humedales de La Janda manifestado en el Parlamento autonómico. Unos años después, en los años noventa, se emprendió por parte de la Universidad de Córdoba una serie de estudios y proyectos cuyo objetivo era analizar la situación ambiental y proponer medidas de restauración, con apoyo de la Junta de Andalucía, aunque su ejecución

---

<sup>70</sup> BOE de 25 de junio de 1963.

<sup>71</sup> BOE de 29 de septiembre de 1972, la cual reconoce la extinción de la concesión bajo el título "Rescate de la concesión de desecación de las Lagunas de la Janda y otras. Canal de Espartinas, término municipal de Medina-Sidonia (Cádiz)".

<sup>72</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía de 6 de diciembre de 1982, pág. 319 y ss.

<sup>73</sup> Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía de 21 de diciembre de 1982, pág. 379. En la pág. 382 un diputado dice textualmente: "(...) *si existen problemas de invasión de dominio público, si existen problemas de acciones reivindicativas, deben ser los tribunales de justicia los que se ocupen de la cuestión*".

<sup>74</sup> Creada en 1994. Disponen de variada documentación en [www.lagunalajanda.org](http://www.lagunalajanda.org).

<sup>75</sup> Área nº 257.

ha sido mínima, habiéndose redactado un anteproyecto de restauración por parte de la Consejería de Medio Ambiente en el año 2002<sup>76</sup>.

Con todo, en el año 2004 se realizó un nuevo canal de drenaje ajeno totalmente al proyecto original de desecación, el cual no ha impedido la inundación recurrente de este humedal, cuarenta años después de la publicación del Decreto de reversión de la concesión. La documentación administrativa de este proyecto confirma la característica de que estamos ante un humedal<sup>77</sup>.

Estas inundaciones tienen como consecuencia jurídica, por un lado, el cumplimiento de la condición resolutoria de la Ley Cambó, que exigía la desecación o saneamiento de los terrenos y, por otra parte, este nuevo canal de drenaje y el recrecimiento posterior de las presas del Almodóvar y Celemin, no cuentan con la cobertura jurídica de la normativa que propició la desecación<sup>78</sup>. Es decir, la actual

---

<sup>76</sup> Citado en CASTRO ROMÁN, J. C. y RECIO ESPEJO, J. M. (2007): 182.

<sup>77</sup> Así es, ya que la Resolución de 19 de febrero de 2002, de la Secretaría General de Medio Ambiente, sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto "Construcción del nuevo desagüe de la zona regable de Barbate (Cádiz)" (BOE de 21 de marzo de 2002), describe que este túnel de una sección media de 20 m<sup>2</sup> y 902 m de longitud se realiza porque el anterior "resulta insuficiente para evacuar con la suficiente rapidez las inundaciones de dicha zona".

<sup>78</sup> El carácter inundable y la vinculación de La Janda con el cauce del Barbate lo reconoció el Secretario de Estado de Aguas y Costas, en una respuesta parlamentaria publicada en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Medio Ambiente, de 23 de octubre de 2002, pág. 19507, con estas palabras al hilo de las obras de este túnel de drenaje: "El objetivo que se persigue con estas obras es la modernización de la zona regable del Barbate, que tiene una superficie aproximada de 11.860 hectáreas, garantizando que la zona regable no se vea inundada por las avenidas de los afluentes del río Barbate, de modo que la tierra pueda ser explotada en continuo. Para evitar estos problemas de inundación por avenidas; en primer lugar, se prevé ampliar el túnel existente; en segundo lugar, compatibilizar el uso tradicional del cauce del río como conducto de toma con el de evacuación de avenidas, impidiendo así que el desbordamiento inunde las zonas bajas (...)". En el mismo sentido se pronuncia un diputado el formular diversas preguntas recogidas en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Serie D, n° 654, de 14 de enero de 2004. Este diputado manifiesta que el túnel, con un presupuesto de más de seis millones de euros, no puede entenderse como un proyecto de modernización, sino como continuación fuera del proyecto de la desecación de la laguna de La Janda. Entre sus palabras destaca: "La laguna de La Janda, en Cádiz, constituyó el mayor humedal de la zona sur de Europa, fue un humedal muy importante para la migración de la mayoría de las aves del paleártico pero desgraciadamente fue desecada a finales de los años 60. Transcurridos más de 30 años de la finalización de las obras de la desecación de la laguna de La Janda, parece ser que éstas no han cumplido con los objetivos propuestos. En la actualidad, a pesar de las obras de infraestructuras llevadas a cabo para su desecación, las fuertes precipitaciones que suelen acontecer en la zona originan grandes inundaciones, formándose una extensa lámina de agua. (...). La agricultura que se realiza en los límites de la antigua laguna de La Janda no ha sido una actividad rentable en sí misma, tan sólo ha sido para unos pocos propietarios de la zona, los cuales han subsistido mediante las subvenciones de la PAC y las primas de seguros agrícolas, cada vez que acontecía una inundación. Tal es el caso, que en los últimos años el paisaje agrícola de La Janda que está formado por cultivos poco rentables de maíz, girasol, algodón o sorgo, que ha pasado en la actualidad a ser monocultivo de arroz, precisamente aprovechándose de las inundaciones que en otro tiempo tantos perjuicios decían que les causaba. Ahora, la justificación del nuevo desagüe se basa en la incapacidad del actual canal de desecación de la antigua laguna de La Janda para evacuar las inundaciones que se producen en la zona regable del Barbate con la consiguiente pérdida de las cosechas, afectando según BOE (21 de marzo de 2002) a una extensión de 12.500 hectáreas que originan 355.500 jornales al año. Pero según los trabajos

situación incumple la normativa tanto por defecto de la eficacia de las obras, ya que siguen siendo humedales, como por exceso de las obras acometidas, las cuales no estaban contempladas por la normativa de desecación.

## II. LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA PARA PROCEDER A LA RECUPERACIÓN POSESORIA Y DEL PLENO DOMINIO DE LAS LAGUNAS DE LA JANDA.

### 1. La atribución al Estado de las cuestiones civiles sobre el dominio público hidráulico.

En este trabajo se ha puesto de manifiesto el carácter demanial de los humedales y marismas de la comarca de La Janda, sobre todo gracias a la reversión practicada en su día. Una cuestión diferente es a qué Administración le compete ejercer las acciones legales oportunas para reintegrar de modo efectivo estos bienes inmuebles en su demanio. Con este fin, hay que retrotraerse al tiempo en que se procedió a otorgar la concesión sobre las lagunas y, posteriormente, a su reversión. Este es el punto de partida. A continuación hay que aplicar el Derecho de Aguas relativo, por un lado, a la titularidad de los bienes demaniales hidráulicos y, por otro, al régimen de distribución de competencias interpretado por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, es obvio que la titularidad de las aguas y cauces públicos de La Janda y las competencias de ordenación y gestión correspondía a mediados del siglo XX al Estado, no siendo ni de los municipios ni de la Diputación Provincial. Aprobada la CE de 1978, se distribuyeron las competencias sobre los bienes públicos hidráulicos<sup>79</sup>, a su vez, el art. 132 declaraba que "*son bienes de dominio público estatal los que determine la ley*" junto a otros relativos al litoral y zonas marinas, a los que le sumaba los conocidos principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. La Ley vigente entonces, ya vimos que era la Ley de Aguas de 1879, estableció el

---

*realizados por la Universidad de Córdoba, la superficie inundada en la zona es de unas 6.500 hectáreas, lo que coincide con la superficie ocupada por los antiguos humedales de La Janda, desecados a finales de los 60 y cuyas obras de desecación nunca han impedido su inundación temporal (...). Por lo tanto, la realización del nuevo desagüe no es una mejora en el regadío sino por el contrario, se vislumbra como la continuación del proceso de desecación (...).*

<sup>79</sup> "Art. 148. 1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 10.ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales". "Art. 149. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 22.ª La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial".

carácter público general de las aguas superficiales, cauces y lechos, dominio público que se generalizó con la inclusión de las aguas subterráneas<sup>80</sup>.

Es decir que el titular dominical de estos bienes es el Estado, dominio que jurídicamente es distinto de las variadas competencias que sobre los bienes pueden ejercer las Comunidades Autónomas según la distribución de los arts. 148 y 149 de la CE. Para deslindar estas cuestiones en relación con una cuenca intracomunitaria andaluza, la del Barbate, hemos de acudir ineludiblemente al FJ 14 de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, que interpreta la Ley de Aguas de 1985<sup>81</sup>.

Constatamos así que la titularidad de las aguas públicas es diferente del ejercicio de ciertas competencias que la descentralización territorial puede atribuir o al Estado o a la Comunidad Autónoma, de ahí que no haya duda al respecto de que los humedales públicos de La Janda y las marismas del Barbate sean de titularidad estatal, sobre los que pueden ejercerse potestades atribuidas a la Junta de Andalucía<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> El actual art. 2 del TRLA, incluido en el Título I "Del dominio público del Estado" dice con claridad que integran los bienes públicos hidráulicos estatales, entre los que se encuentran *las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación; los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas; y los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos*

<sup>81</sup> "En primer lugar, del art. 149.1.22ª de la Constitución no se infiere expresamente que el legislador pueda incluir en el dominio público del Estado únicamente las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma, y tampoco se establece en ese precepto y en ningún otro de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía que a las Comunidades Autónomas corresponda la potestad de demanializar o, en su caso, de ser titulares de las aguas continentales que discurren íntegramente por su territorio. A esta primera constatación, fundada en el tenor literal del art. 149.1.22ª y de los que con el mismo concuerdan, hay que añadir que tampoco es manifiesto que la potestad de demanializar y la titularidad de los bienes de dominio público constituyan una atribución implícita o inherente a las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido sobre los aprovechamientos hidráulicos, según el indicado criterio territorial. Muy al contrario, en un plano de reflexión más general, puede afirmarse que, con base en el texto de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, las normas que distribuyen competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre bienes de dominio público no prejuzgan necesariamente que la titularidad de los mismos corresponda a este o a aquellas. Así lo demuestra el hecho de que varios Estatutos de Autonomía, entre ellos el del País Vasco (art. 10.31), el de Galicia (art. 27.3) y el de las Islas Baleares (art. 10.3), hayan asumido competencias sobre la ordenación del litoral, siendo así que el art. 132.2 de la Constitución considera inequívocamente como de dominio público estatal la zona marítimo-terrestre y las playas(...). De donde se sigue que son, en principio, separables la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias públicas que lo utilizan como soporte natural. En otros términos, no puede compartirse sin más la afirmación de que, en todo caso, la potestad de afectar un bien al dominio público y la titularidad del mismo sean anejas a las competencias, incluso legislativas, que atañen a la utilización del mismo" (...).

<sup>82</sup> Con este planteamiento, el TC continúa: "La Constitución ha dispuesto así que algunos de los tipos de bienes que doctrinalmente se han definido como pertenecientes al demanio «natural» formen parte del dominio público del Estado. Sin embargo, con un criterio flexible, no ha pretendido agotar la lista o enumeración de los géneros de bienes que, asimismo en virtud de sus caracteres naturales, pueden integrarse en el demanio estatal («en todo caso», reza el art. 132.2), pero sí ha querido explícitamente reservar a la ley, y precisamente a la ley estatal, la potestad de completar esa enumeración. (...). Tratándose del «demanio natural», es lógico que la potestad de demanializar se reserve al Estado en exclusiva y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan, asimismo, como unidad indivisible en el dominio público estatal. Esta afirmación resulta más evidente aún por referencia a un recurso esencial como el agua, dado el carácter de recurso unitario e integrante de un mismo ciclo (hidrológico) que indudablemente tiene y que la propia Ley de Aguas impugnada le reconoce. Todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas sobre la gestión y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, en

En resumen las aguas superficiales, y los cauces y lechos de las lagunas de La Janda forman parte del dominio público estatal, siendo esta una cuestión civil dirimible ante la jurisdicción civil, correspondiéndole por otra parte a la Junta de Andalucía, por ser la del Barbate una cuenca intracomunitaria, las competencias sobre "gestión y aprovechamiento", aspecto clave a la hora de atribuir el ejercicio de acciones posesorias y reivindicatorias ante dicha jurisdicción civil según el Código Civil y en el ejercicio de la autotutela de los bienes públicos regulada por la LPAP.

Por otra parte, el criterio de la distribución de competencias en aguas intracomunitarias se trata en el FJ 18 de la STC 227/1988, que establece que incluso cuando el criterio del territorio por el que discurren las aguas es esencial dentro del sistema distribución de competencias que rige en esta materia, no es, sin embargo, el único aplicable al caso, pues depende de lo que, en cada supuesto, dispongan los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas de transferencias aprobadas del art. 150.2 de la CE.

Y a este respecto, el art. 50 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto para Andalucía<sup>83</sup> recoge las competencias sobre los recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran por Andalucía, así como la competencia ejecutiva sobre adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, la ejecución y explotación de obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio, y las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal. Este precepto ha de ser interpretado a la luz y con los criterios de la STC 227/1988 sobre la protección del demanio, que le corresponde al Estado<sup>84</sup>.

---

*virtud de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencias a las que, por los motivos señalados, no es inherente la potestad de afectación y la titularidad del bien sobre el que recaen. Pero es que, además, las normas constitucionales relativas a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que inciden directamente sobre el régimen jurídico de la titularidad de los bienes conducen a la misma conclusión. Si la técnica jurídica del dominio público supone ante todo la segregación de determinados bienes del tráfico jurídico privado, es obvio que la inclusión en el mismo de categorías enteras de bienes, definidas por sus elementos naturales constituye una línea divisoria, de alcance general, respecto de la clasificación de los bienes en susceptibles o no de ser objeto del derecho de propiedad privada. Las normas jurídicas establecen así una summa divisio que, sin perjuicio de la afectación singular de otros bienes que pueden ser indistintamente objeto de apropiación privada, repercute de manera directa en el régimen jurídico del derecho que reconoce el art. 33.1 de la Constitución, al que fijan un límite objetivo esencial. En consecuencia, aquella forma de afectación general al dominio público mediante ley de todo un género de bienes definidos por sus características naturales compete en exclusiva al Estado, (...). Por tanto, no es inconstitucional el art. 1.2 de la Ley de Aguas, 29/1985, de 2 de agosto, como tampoco lo son los preceptos que se impugnan por estricta conexión con aquél".*

<sup>83</sup> La doctrina sobre las aguas intracomunitarias la establece el TC en su sentencia 227/1988. Sin embargo, esta cuestión no la trata en su STC 30/2011, de 16 de marzo, sobre la reforma estatutaria acerca de la cuenca del Guadalquivir, que anuló el art. 51 del Estatuto de Autonomía, ni en la STC 31/2010, de 28 de junio, recaída sobre las competencias catalanas en la cuenca del Ebro.

<sup>84</sup> FJ 18: "El concepto de «aprovechamientos hidráulicos» admite una definición suficientemente precisa, a la luz de la concepción del dominio público que está latente en las nociones que la Constitución, los Estatutos y la Ley de Aguas utilizan en esta materia. El régimen demanial comporta la titularidad pública de los bienes sobre los que recaen, pero sobre todo supone



Y de modo palmario, la STC 227/1988 subraya la competencia estatal sobre la titularidad de las aguas continentales incluso en cuencas intracomunitarias<sup>85</sup>. A esta clara e indubitada interpretación constitucional ha de someterse pues el conjunto de facultades que le corresponde a la Administración hidráulica andaluza, según el art. 11.4 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía (LAA)<sup>86</sup>. De la lectura

---

*que tales bienes quedan sujetos a reglas exorbitantes del Derecho privado. Estas reglas pueden clasificarse en dos grupos: las que se refieren a la protección del demanio, de un lado, y las que regulan su utilización o aprovechamiento, incluida la denominada policía de aguas o regulación y vigilancia del buen orden en el uso y aprovechamiento, de otro. (...) . En cambio, no atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas las competencias sobre la protección del dominio público hidráulico, concepto este que no es posible encuadrar estrictamente en el de aprovechamientos. Por lo demás, si el Estado ha asumido la titularidad de las aguas continentales públicas, es lógico que haya de corresponderle también la potestad de protección del demanio hídrico, con el fin de asegurar la integridad de aquella titularidad sobre todos los bienes que lo componen". (...) . De tales premisas se desprende lógicamente que, en principio, no puedan estimarse inconstitucionales ni invasoras de competencias autonómicas las normas del Estado que determinan el régimen de protección de los bienes del dominio público hidráulico y establecen las reglas básicas del sistema concesional, aun cuando incidan, como es obvio, en el régimen de aprovechamiento de las aguas continentales sobre las que las Comunidades Autónomas extienden sus competencias en virtud del art. 149.1.22ª de la Constitución y preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomías".*

<sup>85</sup> "El art. 1 de la Ley, único precepto del Título Preliminar, se recurre en su totalidad. La impugnación del apartado 1 no puede ser estimada, pues dicho precepto carece de contenido material propio, limitándose a señalar el objeto de la Ley sin juzgar su regulación. El apartado 2 declara la pertenencia de las aguas continentales superficiales y subterráneas renovables al dominio público estatal. Este apartado no es inconstitucional por las razones ya expuestas. En conexión con el mismo se impugna también el Título I de la Ley (arts. 2 a 12), con excepción de los arts. 3, 8 y 11. Este Título define los bienes que constituyen el dominio público hidráulico del Estado, así como los recursos hídricos y bienes accesorios que tienen naturaleza privada. No es aceptable la tesis de que es a las Comunidades Autónomas recurrentes -o a algunas de ellas- a las que corresponde efectuar tal declaración sobre las aguas que discurren íntegramente por su territorio, pues, tratándose de categorías genéricas y unitarias de bienes naturales, dicha competencia corresponde en exclusiva al Estado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 132.2, en conexión con el art. 149.1.1ª y 8ª de la Constitución. Por ello, los preceptos del Título I que se impugnan por dicho motivo no son inconstitucionales". Vid. EMBID IRUJO, A. (2007): *Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Embid Irujo, A. (dir.), Diccionario de Derecho de Aguas, Iustel, Madrid. Este reconocido jurista experto en Derecho de Aguas se refiere (pág. 338 y ss.) al uso "bastante generalizado de la expresión competencias exclusivas para referirse al haz de posibilidades de la respectiva Comunidad Autónoma sobre una determinada materia (existencia de potestad legislativa, de desarrollo reglamentario y ejecutiva) lo que también tiene sus consecuencias en el ámbito de las competencias sobre el agua. (...) . Parece bastante evidente que el contenido de esta competencia, si se atiende a la doctrina fijada por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, no presenta las características de exclusiva pues en muchas de sus manifestaciones se trataría, en realidad, de un ejercicio de desarrollo de la legislación básica".

<sup>86</sup> "En materia de dominio público hidráulico: a) Otorgar concesiones y autorizaciones para los usos del agua y su control, así como administrar y vigilar el dominio público hidráulico. b) Controlar el dominio público hidráulico, competencia de la Junta de Andalucía, ejerciendo las funciones de policía sobre los aprovechamientos y, en particular, sobre los sistemas de abastecimiento y depuración de las aguas, mantenimiento y control de las obras hidráulicas de competencia de la Administración Autonómica. c) La protección de las aguas continentales y litorales y el resto del dominio público hidráulico y marítimo-terrestre. d) Llevar el registro de los aprovechamientos de las aguas superficiales y subterráneas existentes y de los vertidos que puedan afectar las aguas de las demarcaciones andaluzas, así como autorizar el intercambio de derechos y administrar los bancos públicos del agua que se autoricen en cada una de las distintas demarcaciones o, en su caso, distrito hidrográfico. e) Establecer las limitaciones en el uso de las zonas inundables que se estimen necesarias para garantizar la seguridad de las personas y los bienes. f) Autorizar la realización de cualquier actuación que afecte al régimen y aprovechamiento de las aguas o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía. g) Aprobar los deslindes del dominio público hidráulico".

conjunta del Estatuto de Autonomía y de este precepto de la LAA observamos que quedan ajena a la competencia autonómica aquellas relativas a la titularidad y a las cuestiones civiles relativas al dominio público hidráulico, reservadas al Estado y al que le compete el ejercicio de las acciones declarativas, posesorias y reivindicativas propias para declarar el carácter público de los humedales de La Janda, titularidad que excluye los conceptos de gestión y aprovechamiento, que son figuras eminentemente administrativas y no civiles y a las que se refiere la disposición de la LAA que acabamos de transcribir. Es más, el art. 11 de la LAA se refiere en su totalidad a funciones administrativas en las aguas intracomunitarias: Expropiación, planificación hidrológica, ordenación, concesiones y policía demanial, infraestructuras y medidas de fomento, pero en ningún caso se refiere a cuestiones civiles en aguas intracomunitarias, que le están vetadas por el reparto competencial establecido en la CE según la doctrina del TC<sup>87</sup>.

Abundando en esta cuestión, el Título VI de la LAA, sobre el dominio público hidráulico, se refiere únicamente en sus distintos capítulos a las servidumbres, la ordenación del territorio, la cartografía, los derechos de uso y control, las aguas subterráneas y la seguridad de presas y embalses, sin que se regulen cuestiones relativas a la titularidad del demanio, algo que, como hemos demostrado, le está vedado a la Junta de Andalucía incluso en la cuencas intracomunitarias<sup>88</sup>.

A este respecto, hemos tenido conocimiento del expediente de la Junta de Andalucía de regularización e inscripción de aguas públicas en la zona regable del Barbate a una comunidad de usuarios<sup>89</sup>. A ello hay que decir que el art. 61.4 del TRLA exige ineludiblemente que el titular de la concesión lo sea también de las tierras a las que el agua vaya destinada, sin perjuicio de las otorgadas a las comunidades de usuarios. Como hemos probado, las tierras a regar son en buen parte humedales de titularidad pública estatal, razón por la que no contaría con amparo jurídico suficiente el otorgamiento de dicha concesión, a lo que no obsta la calificación legal del actual uso de aguas públicas que pudiera corresponder.

---

<sup>87</sup> Como también se comprende del estudio del art. 8 de la LAA.

<sup>88</sup> El art. 50 de la LAA regula el Registro de Derechos de Aguas en el capítulo dedicado a los derechos de usos y control, pero limitado a los aprovechamientos, no a los bienes que lo integran. El Registro es un registro administrativo por tanto y no guarda similitud a estos efectos con el Registro de la Propiedad.

<sup>89</sup> Según publica por medios electrónicos la Asociación de Amigos de la Laguna de La Janda en un documento de 23 de abril de 2017. Expediente 2009SCA00632CA.

## 2. Los medios jurídicos para la recuperación por el Estado de la propiedad y posesión de los humedales públicos de La Janda.

Una vez afirmada la titularidad estatal sobre los bienes de dominio público en aguas intracomunitarias, es el momento de exponer el conjunto de medidas que se le atribuyen al Estado en aras de conseguir la recuperación de sus derechos dominicales. Con este fin, se hace preciso acudir al TRLA, al RDPH, a la LPAP y a la normativa civil y registral correspondiente.

Las facultades legales en la defensa de los patrimonios públicos se detallan en el art. 41 de la LPAP, que incluye investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a su patrimonio; deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad; recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos y desahuciar en vía administrativa a los poseedores de los inmuebles demaniales, una vez extinguido el título que amparaba la tenencia<sup>90</sup>.

En cuanto a la investigación, no se trata solamente de una cuestión técnica y material de todo tipo a la que coadyuve este trabajo y algunos trabajos científicos que se detallan en la bibliografía<sup>91</sup>. Como dice sin imponer limitaciones el art. 45 de la LPAP: "*Las Administraciones públicas tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente formen parte de su patrimonio, a fin de determinar la titularidad de los mismos cuando ésta no les conste de modo cierto*". A esta generalidad de actuaciones investigadoras, sin embargo, hay que unirles una consecuencia jurídica muy importante relacionada con la presunción de dominio, puesto que "*si el supuesto de hecho de la actuación investigadora viene constituido, de un lado, por la indeterminación subjetiva de la titularidad del bien y, de otro, por la presunción de la titularidad administrativa, el resultado de la misma dará lugar a la determinación subjetiva de dicha titularidad, y no simplemente a una declaración posesoria o de tenencia efectiva*"<sup>92</sup>. Y como hemos visto a lo largo de este trabajo, tanto los elementos naturales de los humedales como su devenir jurídico abundan en dicha presunción de ser un bien de dominio público bajo la titularidad del Estado. Es más, no habría que incidir más en la discutida titularidad demanial de los humedales con vistas a la recuperación de su posesión, debiéndose acudir a su inmatriculación y registro, ya que "*la investigación permite que la Administración se atribuya, con efectos constitutivos, la titularidad de unos bienes, con la consiguiente inclusión de los mismos en los inventarios*

---

<sup>90</sup> Art. 95 del TRLA. Vid. también el art. 235 y los arts. 240 y ss. del RDPH.

<sup>91</sup> Puede resultar en estudios de campo, análisis geográficos, hidrológicos, biológicos, registral o histórico puestos a disposición de la Administración titular que desea recuperar la posesión y el pleno dominio de sus bienes

<sup>92</sup> CARRILLO DONAIRE, J. A. (2004): *Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde*. Chinchilla Marin C. (coord.): Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, Thomson Civitas, Madrid, pág. 355.

administrativos correspondiente y en el Registro de la Propiedad"<sup>93</sup>, según el procedimiento del art. 47 de la LPAP<sup>94</sup>.

En definitiva, la investigación es una cuestión material de muy diversa suerte y características, pero que es causa de la más importante consecuencia jurídica en la recuperación de bienes demaniales, pues consiste, llanamente, en la "reivindicación del dominio que declara la individualización y titularidad de los bienes investigados con efectos constitutivos"<sup>95</sup>. Este procedimiento de investigación puede iniciarse de oficio o a instancia de particulares, según el art. 47 a) de la LPAP.

Si no fuera bastante la labor de investigación, en segundo lugar y como es conocido, el TRLA<sup>96</sup> recoge el principio de la recuperación de las zonas húmedas como uno de sus objetivos primordiales, cuestión que se relaciona con la protección del dominio hidráulico en un sentido más amplio. Para cumplir estos fines se hace imprescindible el apeo y deslinde de los bienes demaniales de las lagunas y cauces públicos<sup>97</sup>, requisito que en este caso no implica mayor problema porque este deslinde ya se ha realizado y es perfectamente aplicable al caso de la recuperación posesoria y a la declaración de la propiedad pública de estos humedales jandehos. Siendo el deslinde "la potestad de fijar con certeza los límites físicos concretos de las dependencias públicas respecto de las fincas colindantes que pertenezcan a particulares o a otras Administraciones públicas"<sup>98</sup>, es el paso esencial a la hora de saber cuál es la porción de terreno que se declara pública siempre que los límites entre los inmuebles a deslindar "sean imprecisos o existan indicios de usurpación" (art. 50 de la LPAP).

Hay que subrayar que la jurisprudencia no califica este presupuesto como alternativa, sino que de modo reiterado declara que "la confusión de linderos es un presupuesto inexcusable para el ejercicio de la acción de deslinde, con independencia de que haya o no indicios de

---

<sup>93</sup> CARRILLO DONAIRE, J. A. (2004): 355 *in fine*. Sobre las inscripciones registrales del dominio, recomendamos la consulta de CUMELLA GAMINDE, A. y NAVARRO FLORES, J. (2014): Los bienes y derechos de dominio público y el Registro de la Propiedad, Tirant lo Blanch, Valencia.

<sup>94</sup> Cuyo apartado d) indica: "Cuando se considere suficientemente acreditada la titularidad de la Administración General del Estado sobre el bien o derecho, se declarará así en la resolución que ponga fin al procedimiento y se procederá a su tasación, a su inclusión en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado y a su inscripción en el Registro de la Propiedad, así como a la adopción, en su caso, de cuantas medidas sean procedentes para obtener su posesión". Vid. el art. 54 y ss. del RPAP.

<sup>95</sup> CARRILLO DONAIRE, J. A. (2004): 356.

<sup>96</sup> Art. 111.

<sup>97</sup> Art. 240 y ss. del RDPH. Vid. la STS, Sala 3ª, Sección 3ª, de 3 de marzo de 1994, que afirma la validez del deslinde los Ojos del Guadiana, basándose en la prueba de existencia de cauce y en una superficie de dominio privado menor el Registro de la Propiedad que la alegada por los particulares (FJ 9).

<sup>98</sup> CARRILLO DONAIRE, J. A. (2004): 360.

*usurpación*<sup>99</sup>, por cuanto si se encuentran ya delimitados huelga acudir al mismo. De hecho, ya contamos con un deslinde practicado a mediados del siglo XX, el cual ha de incorporarse al Registro de la Propiedad<sup>100</sup>. El efecto del deslinde, recordemos, consiste en declarar el estado posesorio<sup>101</sup> a favor de la Administración, a diferencia de la investigación, que de modo más importante declara la propiedad pública de los bienes<sup>102</sup>.

Otra medida para que el Estado recupere sus bienes demaniales consiste la recuperación de oficio de la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos (art. 55 de la LPAP) mediante el *interdictum proprium*, que se emplea, como ejemplo de autotutela y a diferencia de los particulares, sin impetrar la intervención judicial y debiendo demostrar en sede judicial el sujeto paciente de la recuperación posesoria la defensa de su derechos posesorios<sup>103</sup>. En cualquier caso, no se prejuzga la titularidad presuntamente pública del bien. Ahora bien, la jurisprudencia exige "*la existencia de una prueba completa y acabada por la que se demuestre en primer lugar la «posesión administrativa», es decir, el uso público del bien o derecho cuestionado sin perjuicio de su verdadera naturaleza dominical, aunque si se demuestra que los bienes usurpados son de dominio de la Administración se presupone su derecho a la recuperación posesoria del bien o derecho*"<sup>104</sup>. La STS, Sala 3ª, Sección 4ª, de 23 de

<sup>99</sup> CARRILLO DONAIRE, J. A. (2004): 361. Aquí cita la STS, Sala 1ª, de 18 de abril de 1984: "Cuando los inmuebles se encuentran perfectamente identificados y delimitados, con la consiguiente eliminación de la incertidumbre respecto de la aparente extensión superficial del fundo y a la manifestación del estado posesorio". Vid asimismo la concordancia entre el Registro de la Propiedad, el Catastro y el Registro de Aguas en PÉREZ PÉREZ, E. (2004): La propiedad inmobiliaria, sus formas y su inscripción registral, Bosch, Barcelona, 2ª ed., pág. 559 y ss.

<sup>100</sup> De acuerdo con el art. 38 de la LH, en caso de que los bienes ya estén inmatriculados habrá que intentar la nulidad o la cancelación de la inmatriculación previa pues no se puede reconocer la posesión del mismo bien a dos titulares distintos. Vid. el art. 53 de la LPAP y arts. 38 y 206 de la LH. Según el art. 38 de la LH, no se permite ninguna acción contradictoria del dominio de inmuebles o derechos reales inscritos a nombre de persona o de entidad determinada, sin que, previamente o a la vez, se entable la oportuna acción civil de nulidad o cancelación registral en caso de coincidencia total o parcial con bienes ya inscritos con anterioridad, debido a la presunción de legalidad de la propiedad registralmente inscrita, y al principio de concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad jurídica. En cualquier caso, el art. 38 de la LH se refiere únicamente a cuestiones jurídicas, no a las cuestiones de mero hecho como la extensión, cabida, situación o linderos. CARILLO DONAIRE, J. A. (2004): 364. Muy recomendable es también el amojonamiento posterior al deslinde (art. 67 del RPAP).

<sup>101</sup> Art. 55 de la LPAP.

<sup>102</sup> Recordemos que 11.1 g) de la LAA se limita a "*aprobar los deslindes del dominio público hidráulico*".

<sup>103</sup> AGIRREAZKUENAGA, I. (2004): *La recuperación de la posesión de los bienes y derechos del patrimonio. El desahucio administrativo*. Chinchilla Marín C. (coord.): Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, Thomson Civitas, Madrid, pág. 372.

<sup>104</sup> AGIRREAZKUENAGA, I. (2004): 373. La STS, Sala 3ª, Sección 4ª, de 3 de marzo de 2004, dice en su FJ 3 que la recuperación posesoria es "*una medida provisoria orientada a la defensa de la posesión de tales bienes con reserva, en todo caso, a la jurisdicción civil de la determinación definitiva de los derechos de propiedad, basta con la constancia de la condición de demanial del bien que la Administración local trata de recuperar de oficio, sin necesidad de que aquélla tenga que acreditar además la efectividad de una posesión pública del bien que, por lo demás, es inherente al carácter y régimen jurídico del bien que constituye un camino público y que se entiende destinado al uso público (art. 339.1 del CC)*".

abril de 2001, resume la doctrina aplicable a la recuperación posesoria, plenamente aplicable *mutatis mutandis* a los bienes estatales, cuyo interés merece su transcripción<sup>105</sup>.

En definitiva, la Administración estatal no solo es que pueda, sino que se ve obligada por derecho imperativo a recuperar la posesión de los bienes que puedan estimarse públicos, si no hay duda de que el Estado ha sido el anterior poseedor y titular, existen bienes delimitados por un previo deslinde y la posesión actual está en manos de particulares, sin que exista plazos de prescripción para el ejercicio del interdicto propio sobre bienes demaniales. Asimismo, el art. 56 de la LPAP recoge la posibilidad de que para el lanzamiento del ocupante pueda solicitarse el auxilio de las fuerzas policiales o imponerse multas coercitivas, corriendo por cuenta del usurpador los gastos derivados del procedimiento de recuperación, que pueden hacerse efectivos por la vía de apremio<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> Referido a las Corporaciones Locales, pero plenamente aplicable a todas las Administraciones territoriales. FJ 7, que cita una amplísima jurisprudencia: "*La doctrina jurisprudencial sobre el ejercicio de las facultades de recuperación de oficio de bienes demaniales por las entidades locales puede resumirse así: a) Las Corporaciones Locales tienen la potestad de recobrar por sí, sin necesidad de acudir a los Tribunales de Justicia, la tenencia de sus bienes (...). b) La facultad de recuperación de los bienes demaniales en vía administrativa se halla reconocida en los artículos 344 del Código Civil, 74.1 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y 3.1 y 70 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio. c) No procede el interdicto de recobrar o retener contra los acuerdos de recuperación (...). d) Las Corporaciones locales podrán recobrar por sí la tenencia de sus bienes de dominio público en cualquier tiempo. e) El ejercicio de la potestad defensora de los bienes de dominio público municipal, por parte de la Corporación titular de los mismos, no está a merced de un criterio de discrecionalidad por parte de ella, pues si hay algo que esté sometido a principios de derecho imperativo y necesario, ese algo, de forma muy destacada, es el relacionado con el estatus de esta clase de bienes, algunos de ellos llamados incluso a desaparecer si no se establecieran frenos a la codicia de los particulares. f) Para el ejercicio del «interdictum proprium» (facultad de recuperación posesoria de oficio, llamado también interdicto administrativo o interdicto impropio) basta con acreditar una posesión pública anterior o una usurpación reciente de tales bienes). Tal facultad, por su carácter excepcional y privilegiado sólo cabe ejercitarla cuando se encuentra respaldada por una prueba plena y acabada. g) En el caso de usurpaciones recientes no es necesaria la aportación por el Ayuntamiento de documentos para justificar la decisión administrativa, conforme dispone el artículo 71.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. h) Es menester que los bienes recuperados se hallaren indebidamente en posesión de particulares. Se requiere la existencia de una perturbación o pérdida del estado posesorio y su carácter ilegítimo, esto es, la inexistencia de un acto jurídico que legitime esta posesión contraria. i) Debe existir una completa identidad entre lo poseído por la Corporación y lo usurpado por el particular. j) Para la recuperación en vía administrativa, cuando no existe confusión de límites, no es necesario un deslinde previo. k) No es menester que la Administración local acredite en sede jurisdiccional contencioso-administrativa la plena titularidad demanial de los bienes sobre los que se ejercita la facultad de recuperación. Como ocurre en el interdicto civil, lo que se protege es la pérdida o perturbación de la posesión, por lo que únicamente es exigible que de modo claro e inequívoco se acredite la anterior posesión administrativa del bien sobre el que se ejerce. l) El ejercicio de la facultad de recuperación de oficio se reconoce sin perjuicio de la acción de quien se crea titular dominical de los bienes sobre los que se ejercita el «interdictum proprium» para reivindicarlos ante la Jurisdicción civil. m) Ni la Administración por sí, primero, ni esta jurisdicción, después, pueden determinar las titularidades dominicales o resolver las cuestiones de propiedad".*

<sup>106</sup> Vid. los medios de ejecución forzosa de los arts. 100 y ss. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Sector Público.

En último lugar, el desahucio administrativo (art. 58 y ss. de la LPAP) permite a la Administración hidráulica estatal recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros. Los requisitos para el ejercicio de un eventual desahucio cuentan con una estrecha relación con el caso que nos ocupa, dado que el art. 59.1 de la LPAP indica que "*para el ejercicio de la potestad de desahucio será necesaria la previa declaración de extinción o caducidad del título que otorgaba el derecho de utilización de los bienes de dominio público*", y este título extinguido no es otro que el Decreto 2592/1964 que declaró la extinción concesional y la reversión de las lagunas al Estado. El art. 59 de la LPAP prevé además la liquidación de la situación posesoria, como hemos visto poco más arriba, y la determinación de la indemnización que fuera procedente en su caso, gozando la resolución administrativa de desahucio de ser plenamente ejecutiva, concediéndosele un plazo de ocho días al detentador para que abandone la ocupación del bien<sup>107</sup>. De la misma manera que en el supuesto del *interdictum proprium*, la Ley contempla la ejecutoriedad de su cumplimiento mediante la compulsión sobre las personas y las multas coercitivas, corriendo los gastos a cargo del detentador, suma que puede cobrarse por la vía de apremio. Es más, como ha reconocido la jurisprudencia<sup>108</sup> sobre antiguos concesionarios demaniales, le corresponde a estos la eliminación de lo edificado o construido en dominio público, según la regla del art. 101 de la LPAP.

Una vez estudiadas las distintas formas existentes en Derecho para que el Estado recupere los humedales que se presumen públicos en la comarca de La Janda, solo resta establecer un criterio de elección de los mismos. Primeramente, habremos de acudir a la investigación de la situación de los bienes y derechos relativos a las lagunas, dados sus efectos no ya sobre la posesión, sino sobre la misma titularidad de los bienes y su protección registral, lugar en el que el deslinde ya practicado supone la piedra angular de esta cuestión. En segundo lugar, no podemos hablar ya de un orden de prelación, sino que, teniendo en cuenta que el deslinde que delimita la posesión pública de los humedales ya realizado hace varias décadas, se pueden emplear de modo alternativo o al unísono tanto la recuperación de oficio de la posesión como incluso el desahucio, de acuerdo siempre con el procedimiento establecido y teniendo en cuenta los efectos que pueden producirse como hemos visto.

---

<sup>107</sup> No solo hablamos de las explotaciones agrícolas, sino también de otros elementos sitios en dominio público como algunos molinos eólicos y sus líneas eléctricas.

<sup>108</sup> STS, Sala 3ª, Sección 5ª, de 23 de diciembre de 2010.

### 3. Los beneficios de la restauración de los humedales de La Janda como obra de interés general de competencia estatal.

Ante la hipótesis de emprender las obras de restauración del sistema fluvial y lacustre de los humedales de La Janda<sup>109</sup> una vez constatada su propiedad pública estatal, reivindicada tras la oportuna investigación e inscripción en el Registro de la Propiedad, no existe riesgo de equivocarnos al calificar dichas obras como "de interés general" a los efectos del art. 122 del TRLA, que incorporó el concepto de "obra hidráulica"<sup>110</sup>.

Este tipo de actuaciones se enmarca de modo fácilmente comprensible en la amplia definición de "actuaciones en cauces" o el más amplio de "actuaciones necesarias para la protección del dominio público hidráulico", siendo la recuperación de las cualidades biológicas y funcionales de la laguna más extensa de España y que debe cumplir con los objetivos obligatorios de conservación de la DA y la DH una tarea eminentemente pública que abarca por razones cualitativas un interés superior al de los municipios y Comunidad Autónoma donde se encuentra, siquiera por su importancia internacional y europea<sup>111</sup>.

Bajo este mismo planteamiento, el art. 92 del TRLA incluye entre los "objetivos de la protección" del DPH "*prevenir el deterioro, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres y humedales que dependan de modo directo de los acuáticos en relación con sus necesidades de agua*". A su vez, el RDPH incluye entre los objetivos de la política oficial la restauración de humedales, para lo cual los organismos de cuenca poseen un inventario de aquellos "*que pudieran recuperar o adquirir la condición de zonas húmedas*"<sup>112</sup>, pudiendo establecer un perímetro de protección<sup>113</sup>.

Por tanto, no hay obstáculo legal al otorgamiento oficial del carácter de "interés general" para la protección, integridad y defensa del DPH, que implica un sobrevalor a la hora de ejercer las competencias en la materia a los efectos expropiatorios, de planificación urbanística y territorial y de autorización, con prevalencia sobre la

---

<sup>109</sup> Algunas notas se recogen en DUEÑAS, M. A. et al. (2000): 387 y ss.

<sup>110</sup> AGUDO GONZÁLEZ, J. (2008): Ejecución y gestión de obras hidráulicas. Nuevos retos, nuevos conflictos, Comares, Granada, en especial, pág. 80 y ss. BARREIRA, A., BRUFAO CURIEL, P. y COLMAN, A. (2009): op. cit., en especial, pág. 163 y ss. GARCÉS SANAGUSTÍN, Á. (2005): El interés general como aspecto esencial del dominio público hidráulico, Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 27.

<sup>111</sup> Recordemos las labores de restauración de ríos y humedales, como la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos o el proyecto Doñana 2005, entre muchos otros. La LPNB recoge el valor de la restauración en decenas de ocasiones y la califica de interés general (art. 4).

<sup>112</sup> Art. 276 y ss.

<sup>113</sup> Art. 278.



actuación local o autonómica<sup>114</sup> al corresponderle su ejecución al Estado, titular de los humedales, según los arts. 46, 124 y 127 y ss. del TRLA<sup>115</sup>.

Dado que las competencias ambientales corresponden a las Comunidades Autónomas, el mejor destino del proyecto de restauración y las posibilidades de financiación pueden acogerse a las figuras del convenio interadministrativo y la encomienda de gestión, colaboración Estado-Junta de Andalucía que se da en cuestiones ambientales sin ir muy lejos en el campo de maniobras militares de la Armada en la cercana Sierra del Retín<sup>116</sup>. Y lo que es más importante, el art. 282 del RDPH obliga a la Administración a realizar los estudios necesarios para rehabilitar o restaurar como zonas húmedas<sup>117</sup>, si procede, aquellas que hubieran sido desecadas por causas naturales o artificiales, pudiendo declararse estas obras de modo imperativo cuando sobre la antigua zona húmeda no existan aprovechamientos en la actualidad, o cuando, aun existiendo aprovechamientos, éstos sean de escasa importancia, o cuando, tratándose de aprovechamientos agrarios, cuando los rendimientos previstos inicialmente y que hubieran dado lugar a la desecación no se alcanzasen habitualmente, con sensible desmerecimiento<sup>118</sup>.

Los criterios o parámetros a tener en cuenta sobre el particular apuntado han de estar presididos por la doctrina reiteradamente formulada al respecto por el Tri-

<sup>114</sup> Lo cual, obviamente, no puede ir en contra de la lealtad institucional y los principios de colaboración y coordinación.

<sup>115</sup> En concreto, el art. 124 del TRLA dice: "*Son competencia de la Administración General del Estado las obras hidráulicas de interés general. La gestión de estas obras podrá realizarse directamente por los órganos competentes del Ministerio de Medio Ambiente o a través de las Confederaciones Hidrográficas. También podrán gestionar la construcción y explotación de estas obras, las Comunidades Autónomas en virtud de convenio específico o encomienda de gestión*".

<sup>116</sup> BRUFAO CUIRIEL, P. (2016): *El Derecho Militar y Ambiental sobre la actividad de las Fuerzas Armadas y los espacios naturales de interés estratégico*, Revista Española de Derecho Administrativo, n.º 179.

<sup>117</sup> CALVO CHARRO, M. (1994): 135 y ss. El art. 28.3 de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional fomenta estas obras, al decir lo siguiente: "*Protección del dominio público hidráulico y actuaciones en zonas inundables. 1. En el dominio público hidráulico se adoptarán las medidas necesarias para corregir las situaciones que afecten a su protección, incluyendo la eliminación de construcciones y demás instalaciones situadas en el mismo. El Ministerio de Medio Ambiente impulsará la tramitación de los expedientes de deslinde del dominio público hidráulico en aquellos tramos de ríos, arroyos y ramblas que se considere necesario para prevenir, controlar y proteger dicho dominio. (...)*

*3. El Ministerio de Medio Ambiente promoverá convenios de colaboración con las Administraciones Autonómicas y Locales que tengan por finalidad eliminar las construcciones y demás instalaciones situadas en dominio público hidráulico y en zonas inundables que pudieran implicar un grave riesgo para las personas y los bienes y la protección del mencionado dominio. 4. Las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponderán a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin perjuicio de las competencias de la Administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico. El Ministerio de Medio Ambiente y las Administraciones Autonómicas y Locales podrán suscribir convenios para la financiación de estas actuaciones*".

<sup>118</sup> Añade esta norma del RDPH que el acuerdo llevará consigo la declaración de utilidad pública, a efectos de expropiación forzosa de bienes o derechos, y de ocupación temporal de los bienes que sean necesarios para los trabajos de rehabilitación.

bunal Constitucional en las SSTC 40/1998, de 19 de febrero, y 118/1998, de 4 de junio, a cuyo tenor los problemas derivados de las situaciones de concurrencia competencial deben resolverse preferiblemente acudiendo a las diversas técnicas de colaboración interadministrativa voluntaria (colaboración orgánica, informes previos, etc.). Y en caso de que dichos mecanismos de cooperación no sean suficientes o resulten ineficaces, deberá darse prioridad a las competencias estatales, en la medida en que bajo las mismas subyace un interés general, el cual debe prevalecer sobre los intereses locales e incluso autonómicos. Más exactamente, el supremo intérprete de la Constitución tiene sentado que “*el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma*”, prevaleciendo la competencia más específica sobre la más general cuando concurren varias sobre el mismo objeto, siendo la más específica en el caso de un humedal de titularidad estatal y su obra hidráulica de restauración, la propia del Estado<sup>119</sup>.

### III. CONCLUSIONES.

Tras el análisis del iter jurídico de la laguna de La Janda, una de las conclusiones que pueden extraerse es que la declaración de reversión de las concesiones de desecación de 1964 se convierte en la clave para la recuperación del carácter demanial de los terrenos inundados, que no han perdido a pesar de las múltiples obras su carácter de demanio natural estatal como lagunas.

Asimismo, la titularidad demanial de estos humedales goza del efecto de cosa juzgada material por la STS de 1967, que declara la validez del apeo, deslinde y amojonamiento practicado según las máximas crecidas ordinarias del río Barbate y la laguna de La Janda.

Entre los medios jurídicos de recuperación de la propiedad ha de elegirse la investigación de la LPAP, ya que el deslinde realizado a mediados del siglo XX es plenamente válido, y el TS declaró en 1967 el carácter público de la laguna de La Janda con efectos de cosa juzgada material. De modo subsidiario, puede recuperarse la posesión mediante el *interdictum proprium* e incluso el desahucio administrativo, según el procedimiento previsto. La investigación no se acoge a la discrecionalidad que pueda emplear la Administración, sino que es un deber que ha de cumplir en la defensa de sus bienes, ante lo cual no cabe inactividad administrativa alguna.

---

<sup>119</sup> La jurisprudencia constitucional es amplísima. Esta STC 40/1998, de 19 de febrero, recuerda esta doctrina en su FJ 3. Otras sentencias que la reflejan son la STC 1/1982, de 28 de enero, la STC 77/1984, de 3 de julio, la STC 56/1986, de 13 de mayo, y la STC 204/2002, de 31 de octubre.

Las inmatriculaciones en el Registro de la Propiedad de las fincas privadas de los terrenos objeto de los proyectos de desecación ceden obligatoriamente ante el ejercicio de la recuperación de la propiedad pública, tanto de los terrenos objeto de las obras de desecación originarios como de aquellos afectados por el nuevo canal de drenaje y los recrecimientos de los embalses del Almodóvar y el Celemín. A su vez, no podrían otorgarse concesiones de aguas públicas para riego debido a la titularidad pública de buena parte de las fincas a regar.

En aras de la seguridad jurídica y la eficacia de las obras de restauración de los humedales de La Janda, estos trabajos pueden y han de ser declarados "de interés general" para favorecer su óptima ejecución. La competencia para realizar estas obras corresponde, sin problemas legales, al Estado, tanto por su carácter general como por ser el titular de los terrenos declarados públicos.

IV. BIBLIOGRAFÍA.

AGIRREAZKUENAGA, I. (2004): *La recuperación de la posesión de los bienes y derechos del patrimonio. El desahucio administrativo*. Chinchilla Marin C. (coord.): Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, Thomson Civitas, Madrid.

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2008): Ejecución y gestión de obras hidráulicas. Nuevos retos, nuevos conflictos, Comares, Granada.

BARCELONA LLOP J. (1998): *Consideraciones sobre el dominio público natural*, Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 13.

BRUFAO CURIEL, P. (2010): *Efectos demaniales, registrales y ambientales de la recuperación del dominio público hidráulico: El caso de las Lagunas de Ruidera*, Revista de Administración Pública, nº 183.

BRUFAO CURIEL, P. (2016): *El Derecho Militar y Ambiental sobre la actividad de las Fuerzas Armadas y los espacios naturales de interés estratégico*, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 179.

CALVO CHARRO, M. (1994): El régimen jurídico de los humedales, BOE, Madrid.

CARRILLO DONAIRE, J. A. (2004): *Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde*. Chinchilla Marin C. (coord.): Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, Thomson Civitas, Madrid.

CASTRO ROMÁN, J. C. y RECIO ESPEJO, J. M. (2007): *La laguna de La Janda (Cádiz): 10 años después de los inicios de los estudios básicos para su restauración ecológica*, Almoraima Revista de Estudios Campogibraltareños, nº 35.

CUMELLA GAMINDE, A. y NAVARRO FLORES, J. (2014): Los bienes y derechos de dominio público y el Registro de la Propiedad, Tirant lo Blanch, Valencia.

DELGADO PIQUERAS, F. (1992): Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de humedales, Tecnos, Madrid.

DÍAZ DÍAZ, E. (2013): *Coordinación territorial mediante alteración catastral telemática e inscripción registral*, Actualidad Jurídica Aranzadi, nº 874.

DÍAZ DÍAZ, E. (2016): *La abogacía ante la geoinformación. Aplicación de la Ley 13/2015*, Revista Aranzadi Doctrinal, nº 1.

DUEÑAS LÓPEZ, M. A. y RECIO ESPEJO, J. M. (2000): Bases ecológicas para la restauración de los humedales de La Janda (Cádiz, España), Universidad de Córdoba, Córdoba.

DUEÑAS, M. A. (2008): La laguna de La Janda, Agencia Andaluza del Agua: Río Barbate, Agencia Andaluza del Agua, Consejería de Medio Ambiente, Sevilla.

EMBED IRUJO, A. (2007): *Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Embid Irujo, A. (dir.), Diccionario de Derecho de Aguas, Iustel, Madrid.

ESTEVE PARDO, J. y TEJADA PALACIOS, J. (2013): Ciencia y Derecho: La nueva división de poderes, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid.

FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2012): Las concesiones administrativas de dominio público, Thomson-Reuter Aranzadi, Madrid, 2ª ed.

GALLEGO ANABITARTE, A. (1993): La desamortización de los Montes de Toledo (1827-1856). Dictamen histórico y dogmático-jurídico, Marcials Pons, Madrid.

GARCÉS SANAGUSTÍN, Á. (2005): *El interés general como aspecto esencial del dominio público hidráulico*, Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 27.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2004): Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo, Thomson-Civitas, Madrid, 4ª ed.

GÓMEZ AYAU, E. (1953): *El papel del Estado en las grandes obras de transformación agraria*, Revista de Estudios Agrosociales, nº 4.

HORGUÉ BAENA, C. (2006): *Bienes públicos y Registro de la Propiedad*, Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública, nº 62.

MADRAZO MELÉNDEZ, B. (2012): *Protección de los bienes jurídicos globales, el Registro y el medio ambiente*, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, nº 16.

MORELL OCAÑA, L. (1972): *La concesión de marismas y el art. 126 de la Ley del Patrimonio del Estado*, Revista de Administración Pública, nº 68, pág. 144.

MOREU BALLONGA, J. L. (1996): Aguas públicas y aguas privadas, Bosch, Barcelona.

MOREU BALLONGA, J. L. (2013): La ocupación explicada con ejemplos, Editorial Reus, Madrid.

NIETO, A. (1991 y 1997): Bienes comunales de los Montes de Toledo, Civitas, Madrid, 2 vols.

PÉREZ PÉREZ, E. (2004): La propiedad inmobiliaria, sus formas y su inscripción registral, Bosch, Barcelona, 2ª ed.

SORIANO GARCÍA, J. E. y BRUFAO CURIEL, P. (2011): Claves de Derecho Ambiental II. Medio natural, biodiversidad y riesgos tecnológicos, Iustel, Madrid.

VEGA MARTÍN, L. (2006): *La teledetección aplicada al inventario de humedales*, Mapping, nº 110.